

DARIUSZ SZPOPER (Olsztyn)

## Reforma samorządowa w Królestwie Polskim w latach 1861-1862

Ideę powołania na terenie Królestwa Polskiego na początku lat sześćdziesiątych XIX wieku instytucji samorządowych wiązać należy ze zjawiskiem tak zwanej „odwilży posewastopolskiej” oraz następującej liberalizacji życia publicznego w Rosji po objęciu w 1855 roku tronu przez cesarza Aleksandra II<sup>1</sup>. Siłą rzeczy procesy te znalazły również swój rezonans i na ziemiach polskich, pozostających pod panowaniem tego monarchy<sup>2</sup>. Trudno już dzisiaj jednoznacznie ustalić, kto był rzeczywistym pomysłodawcą koncepcji nadania mieszkańcom Królestwa Polskiego pewnych form samorządności – w różnych relacjach pojawiają się nazwiska sekretarza stanu przy Radzie Administracyjnej w Warszawie – Jana Karnickiego, prokuratora Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Senatu Rządzącego – Juliusza Enocha, który w treści memoriału swojego autorstwa przekazanego namiestnikowi Królestwa Polskiego księciu Michaiłowi Gorczakowowi w dniu 2 marca 1861 roku proponował powołanie rad gubernialnych oraz municypalnych celem skierowania aktywności mieszkańców na rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych<sup>3</sup>. Postulaty te były także przedmiotem debat w Sankt-Petersburgu i znalazły swój oddźwięk w raporcie ministra sekretarza stanu do spraw Królestwa Polskiego Józefa Tymowskiego przygotowanym na polecenie Aleksandra II<sup>4</sup>. Odwołując się do treści Statutu Organicznego z 1832 roku, w którym

---

<sup>1</sup> D. Szpopper, *Pomiędzy caratem a snem o Rzeczypospolitej. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich w guberniach zachodnich Cesarstwa Rosyjskiego w latach 1855-1862*, Gdańsk 2003, s. 22-24.

<sup>2</sup> Pisał też o tym: P. Dąbrowski, *Reformy Aleksandra Wielopolskiego – próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego*, „Pro Fide, Rege et Lege”, nr 4(53), Warszawa 2005, s. 27-33.

<sup>3</sup> D. Szpopper, *Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861-1862*, [w:] *Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861-1862. W 150. rocznicę reform margrabiego Aleksandra Wielopolskiego*, red. L. Mażewski [Olsztyn 2012], s. 11-12.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 12.

przewidywano utworzenie w Królestwie Polskim rad wojewódzkich oraz stanów prowincjonalnych, jak też obiecywano poddanym dopuszczenie ich do udziału w zarządzie sprawami miast poprzez wybór zwierzchności miejskich powoływanych na zgromadzeniach miejskich, minister Józef Tymowski proponował powrót do tej niezrealizowanej po klęsce powstania listopadowego koncepcji i umożliwienie ludności pracy na niwie legalnej<sup>5</sup>. Raport sugerował zatem wprowadzenie w Królestwie Polskim reformy municypalnej, rozpoczynając te działania od co większych miast, elekcyjnych rad powiatowych oraz stworzenie rad gubernialnych, w miejsce przewidywanych w Statucie Organicznym rad wojewódzkich<sup>6</sup>. Podobne w treści sugestie co do nadania Królestwu Polskiemu instytucji samorządowych znalazły się także w postulatach politycznych pióra margrabiego Aleksandra Wielopolskiego, które dotarły do Sankt-Petersburga z Warszawy 12 marca 1861 roku. Wielopolski proponował utworzenie w poszczególnych województwach Rad Obywatelskich pochodzących z wyboru. Każdy powiat miałby delegować do Rady Obywatelskiej swojego województwa po dwóch reprezentantów szlachty i po jednym przedstawicielu spoza tego stanu, wyłonionych w drodze elekcji. Kompetencje Rady Obywatelskiej byłyby ograniczone wyłącznie do spraw *stricto* lokalnych. Margrabia widział także potrzebę utworzenia zgromadzeń okręgowych i gminnych oraz Rady Municypalnej w Warszawie<sup>7</sup>.

W dniu 13 marca 1861 roku odbyło się posiedzenie rady ministrów, któremu przewodniczył Aleksander II. W jego trakcie zapoznano się z projektem memoriału przygotowanego przez Józefa Tymowskiego, Waleriana Płatono-wa oraz przybyłego z Warszawy Jana Karnickiego. Znalazła się w nim sugestia, by doprowadzić do utworzenia w Królestwie Polskim rad gubernialnych, powiatowych i miejskich<sup>8</sup>. Po dość ożywionej dyskusji, w trakcie której minister spraw wewnętrznych hrabia Piotr Andrejewicz Wałujew odczytał projekt ukazu i jego uzasadnienie napisane przez Aleksandra Wielopolskiego, cesarz zdecydował, iż należy przyjąć rozwiązania proponowane przez Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego<sup>9</sup>. Następnego dnia, 14 marca 1861 roku, przystąpiono do prac nad projektem odezwy cesarskiej zapowiadającej udzielenie koncesji politycznych Królestwu Polskiemu. W zespole ją redagującym znaleźli się: minister spraw zagranicznych książę Aleksander Michajłowicz Górczakow, minister transportu i gmachów publicznych generał-adiutant Konstanty Władimirowicz Czewkin, szef Korpusu Żandarmów, kierujący za-

---

<sup>5</sup> J. Tymowski, *Raport Ministra Sekretarza Stanu do spraw Królestwa Polskiego*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski 1803-1877*, Kraków 1878, t. II, s. 48-51, poz. 12.

<sup>6</sup> Szerzej patrz: D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 13-14.

<sup>7</sup> S. Kieniewicz, *Powstanie styczniowe*, Warszawa 1983, s. 135.

<sup>8</sup> P.A. Wałujew, *Dziennik ministra wewnętrznnych dzieł, 1861-1864*, Moskwa 1961, t. I, s. 81, zapis z dnia 13 marca 1861 r.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 85-86.

razem III Oddziałem Kancelarii Własnej Jego Cesarskiej Mości ksiązę Wasilij Andriejewicz Dołgorukow, hrabia Wiktor Nikiticz Panin – wieloletni minister sprawiedliwości oraz Józef Tymowski i Walerian Płatonow<sup>10</sup>.

Odezwa zapowiadała między innymi utworzenie w poszczególnych guberniach i powiatach Królestwa Polskiego pochodzących z wyboru rad gubernialnych i powiatowych kierowanych przez osoby „jakie z pomiędzy członków wybranych Rząd do tego powoła”. Rady gubernialne miały dbać o rozwój rolnictwa w kraju, handlu i przemysłu, a także zajmować się usprawnieniem dróg wodnych oraz lądowych. Przyznano im również rozbudowane kompetencje na niwie działalności charytatywnej, zarówno w sferze rozciąganej opieki nad ubogimi, pensjonariuszami zakładów dobroczynnych, jak i więźniami osadzonymi w placówkach penitencjarnych. Rady gubernialne miały też monitorować wykonywanie prac publicznych podejmowanych w interesie „użyteczności powszechnej”. Zezwolono im także na kierowanie na adres władz rządowych postulatów obejmujących sprawy istotne dla interesów guberni. Zapowiadano zwoływanie tych organów przedstawicielskich dwa razy do roku, zaś termin i czas trwania obrad miał być komunikowany w specjalnie wydany na te potrzeby akcie normatywnym. Zakres działania rad powiatowych odezwa ujmowała natomiast w sposób dość lakoniczny, ujmując to we frazę, iż ich „udział w interesach miejscowego zarządu oznaczony będzie niezwłocznie osobnem postanowieniem”. Rady gubernialne i powiatowe miały obradować w obecności komisarzy rządowych, którzy uprzednio powinni byli otrzymać w formie pisemnej postulaty zgłaszane przez odpowiednie rady gubernialne.

W treści odezwy cesarz dawał także swoją zgodę na utworzenie w Warszawie i innych większych ośrodkach miejskich Królestwa Polskiego powoływanych w drodze wyboru rad municypalnych. Do ich kompetencji miałyby wejść szeroko rozumiane sprawy gospodarki miejskiej, kwestie przygotowywania budżetu i uprawnienie do przedkładania tych propozycji stosownym władzom rządowym, troska o rozwój miasta oraz nadzór nad miejskimi instytucjami użyteczności publicznej. Rady Miejskie miały ponadto zostać zobligowane do ustosunkowywania się wobec wszystkich spraw kierowanych pod ich adresem przez władze rządowe.

Na namiestnika Królestwa Polskiego odezwa cesarska nakładała obowiązek wprowadzenia w życie tych zapowiadanych koncesji politycznych poprzez przygotowanie projektów aktów normatywnych mających uszczegółwić założenia zapowiadanych reform<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 15-17; D.N. Sziłow, *Panin Wiktor Nikiticz...*, [w:] D.N. Sziłow, *Gosudarstwiennye diejatieli Rossijskoj imperii, Gławy wysszich i centralnych uczeń reżdenij 1802-1917, Biobibliograficzeskij sprawocznik*, S[ankt]-Peterburg 2001, s. 492.

<sup>11</sup> *Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego*, dat. Petersburg, dnia 14 (26) marca 1861 roku, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 59-62, dokument nr 15.

W dniu 24 maja (5 czerwca) 1861 roku Aleksander II podpisał w Moskwie ustawy: *o wyborach*<sup>12</sup>, *o radach miejskich*<sup>13</sup>, *o radach gubernialnych*<sup>14</sup> oraz *o radach powiatowych*<sup>15</sup>. Zostały one podane do publicznej wiadomości 18 czerwca 1861 roku. Akty te wprowadzały pewne elementy samorządności, których Królestwo Polskie było pozbawione w dobie długotrwałych rządów Mikołaja I i jego namiestnika Iwana Paskiewicza. Rady gubernialne miały zostać utworzone w każdej z guberni, a w ich składzie miały się znaleźć osoby wybrane przez rady powiatowe. W guberniach: warszawskiej, lubelskiej i radomskiej liczba członków rady gubernialnej pokrywać się miała z liczbą powiatów, zaś w guberniach płockiej i augustowskiej z liczbą okręgów sądowych. Radni gubernialni mieli być powoływani na sześcioletnią kadencję, zaś po trzech latach połowa ze składu rady miała być odnawiana, przy zastrzeżeniu, iż osoby ustępujące po pierwszym trzechleciu byłyby wyznaczone w drodze losowania. Przewidywano również instytucję zastępcy członka rady gubernialnej, powoływanego do tej funkcji poprzez wybór, który w przypadku *vacatu* członka Rady z powodu śmierci, utraty praw czy też nieprzyjęcia wyboru, wchodziłby na jego miejsce aż do czasu upływu kadencji tego radnego, którego zastąpił. Rady gubernialne miałyby być zwoływane raz do roku postanowieniem Rady Administracyjnej, wyznaczającym zarazem datę zebrania jak i czas trwania obrad. Posiedzeniom Rady miał przewodniczyć jej członek wyznaczony przez Namiestnika.

Ustawa tworzyła też funkcję Komisarza Rządowego przy radzie gubernialnej, którym *ex officio* był gubernator cywilny. Miał być obecny na każdym posiedzeniu rady i w każdej sytuacji mógł zabrać głos. Przysługiwało mu także uprawnienie do zawieszenia posiedzenia rady gubernialnej, jeżeli ta pomimo jego ostrzeżenia na piśmie i wpisanego do protokołu obrad, nie zaprzestała debaty nad problemami wykraczającymi poza jej ustawowe kompetencje. W przypadku zawieszenia posiedzeń rady gubernialnej, gubernator cywilny (komisarz rządowy) przysyłał protokół obrad wraz z kopią swojego ostrzeżenia Radzie Administracyjnej; czynić to miał za pośrednictwem Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Rada Administracyjna nie tylko mogła unieważnić w tym trybie obrady i uchwały rady gubernialnej wykraczające poza jej ustawowe atrybucje, była także kompetentna do rozwiązania rady gubernialnej i zarządzenia nowych wyborów do tego *gremium*, które powinny odbyć się w ciągu roku. Ponadto ustawa zezwalała, ażeby Rada Administra-

---

<sup>12</sup> *Ustawa o wyborach*, [w:] A. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 137-143, poz. 38.

<sup>13</sup> *Ustawa o radach miejskich*, [w:] A. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 144-152, poz. 39.

<sup>14</sup> *Ustawa o radach gubernialnych*, [w:] A. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 152-156, poz. 40.

<sup>15</sup> *Ustawa o radach powiatowych*, [w:] A. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 157-163, poz. 41.

cyjna kierowała w takich przypadkach sprawę do Rady Stanu, „[...] celem pociągnięcia kogo należy do odpowiedzialności stosownie do przepisów”. *Ustawa o radach gubernialnych* stanowiła, iż instytucje te powołane są do narad, których przedmiotem „[...] będą potrzeby i dobro guberni”, a zatem, uszczegóławiając, były to:

- 1) kwestie dotyczące rozwoju rolnictwa, przemysłu oraz handlu;
- 2) transport lądowy i wodny;
- 3) opieka nad ubogimi;
- 4) sprawy szpitali, zakładów dobroczynnych oraz więzień;
- 5) prace „[...] użyteczności powszechnej w obrębie guberni”.

Ponadto rady gubernialne przejęły kompetencje dotychczas przysługujące zlikwidowanym właśnie Heroldii Królestwa Polskiego i deputacjom szlacheckim. Spocząć miał na nich obowiązek prowadzenia ksiąg szlacheckich i genealogicznych. Miały być również właściwe w sprawach opiniowania uchwał rad powiatowych, które z istoty rzeczy dotyczyły kilku powiatów położonych w tej guberni, na przykład w kwestii kierunku dróg czy wysokości udziałów powiatów „[...] w robotach na wspólny użytek przedsięwziętych”. Rady gubernialne nie były uprawnione do komunikowania się pomiędzy sobą, jak też z radami powiatowymi i miejskimi. Uchwały rad gubernialnych wraz z odpowiednimi wnioskami Komisarz Rządowy miał z kolei kierować do przedmiotowo właściwych Komisji Rządowych<sup>16</sup>.

Rady powiatowe natomiast miały działać w każdym z powiatów Królestwa Polskiego, zaś ich członkowie mieli być wybierani przez zgromadzenie wyborcze powiatu. W powiatach, których populacja nie przekraczała 120 tysięcy mieszkańców *ustawa o radach powiatowych* ustalała liczbę członków rady na 15, zaś w powiatach o większym zaludnieniu rada powiatowa miała składać się z 18 członków. Analogicznie jak w przypadku rad gubernialnych w radach powiatowych przewidywano instytucję zastępcy członka. Powielano również ten sam model okresu kadencji (sześćoletnia), zaś skład rady powiatowej miał być odnawiany w połowie co 3 lata i z tym samym wariantem losowania członków mających ustąpić po pierwszym trzechleciu.

Rady powiatowe obradować miały w mieście powiatowym, w lokalu biura powiatu. Posiedzenia rad powiatowych dzieliły się na zwyczajne i nadzwyczajne. Przewidywano, że te pierwsze zwoływane były cztery razy do roku na okres 5 dni z możliwością przedłużenia do 15 dni i czyniłaby to Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych. Nadzwyczajne natomiast miały się odbywać „w razie uznanej potrzeby” – je również inicjowała Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, ale działająca z upoważnienia Namiestnika. Obradom miał przewodniczyć członek rady powiatowej wyznaczany corocznie przez Namiestnika na wniosek Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Rada po-

---

<sup>16</sup> *Ustawa o radach gubernialnych...*, s. 152-156.

wiatowa obradować miała w składach co najmniej pięcioosobowych, przy drzwiach zamkniętych. Uchwały przyjmować miano większością głosów, zaś w razie ich równości rozstrzygało zdanie przewodniczącego. W przypadku rad powiatowych również przewidziano nadzór rządowy nad ich działalnością w osobie Komisarza Rządowego, którym stawał się bądź naczelnik powiatu, bądź „[...] inny urzędnik przez Namiestnika wyznaczony”. Kompetencje nadzorcze jego oraz Rady Administracyjnej powielały model przyjęty w *ustawie o radach gubernialnych*.

Rady powiatowe wyposażono jednak w dużo szerszy katalog kompetencji przedmiotowych aniżeli te, które przyznano ich gubernialnym odpowiednikom. Uzyskały one możliwość wyboru:

- 1) z grona członków rad i ich zastępców przedstawicieli do delegacji oczyszczania włości;
- 2) radców Powiatowych Dyrekcji Ubezpieczeń;
- 3) członków rad gubernialnych i ich zastępców;
- 4) przedstawicieli reprezentujących radę w komitetach do spraw zwalczania księgosuszu;
- 5) swoich reprezentantów w komitetach budowy dróg bocznych.

Wyznaczały, spośród potrójnej liczby kandydatów, sędziów pokoju, przewodniczących i członków Rad Opiekuńczych zakładów dobroczynnych oraz osoby mające wziąć udział w pracach delegacji spisu wojskowego. Dalej, rady powiatowe miały uczestniczyć w rozstrzyganiu spraw majątkowych dotyczących powiatu. Przyznano im uprawnienia co do decyzji w kwestiach:

- 1) budowy dróg oraz kanałów jak też „[...] wszelkich innych dzieł użyteczności ogólnej” finansowanych z funduszy powiatowych;
- 2) opiniowania planów i kosztorysów robót publicznych;
- 3) sposobów wykonywania tych prac;
- 4) opiniowania umów zawieranych z przedsiębiorcami, a dotyczących prac publicznych, jak też nadzorowania ich wykonania;
- 5) sporządzania budżetu powiatu;
- 6) wyrażania zgody na obrót mieniem powiatowym i na sposoby wykorzystania tego typu dóbr.

Rady powiatowe wyposażono również w zdolność sądową w sprawach dotyczących powiatu (jego gmin, instytucji i korporacji) oraz uprawnienie do zawierania w tym samym obszarze ugód w materiach objętych sporem. Decydować również miały o możliwości przyjęcia zapisów i darowizn na rzecz powiatu, jak też gmin, instytucji bądź korporacji na jego terenie istniejących. Rady powiatowe uzyskały szerokie uprawnienia w zakresie podatkowym – stanowiły o podziale tych obciążeń. Przejęły także od administracji rządowej stopnia powiatowego fundusze na utrzymywanie dróg, z uzasadnieniem zawartym w treści ustawy, by „[...] od właściwego swego celu odwrócone nie były”. Rady powiatowe mogły również formułować wnioski w sprawach:



1) melioracyjnych dotyczących miast leżących na obszarze danego powiatu;

2) opieki zdrowotnej;

3) zapobiegania włóczęgostwu i żebractwu;

4) utrzymania w dobrym stanie kościołów, cmentarzy, więzień oraz dróg, przepraw i mostów na terenie powiatu.

Nałożono na nie także obowiązek troszczenia się o:

1) podwaliny szkolnictwa elementarnego;

2) los poszkodowanych w czasie klęsk żywiołowych;

3) osuszanie błot, bagien i stan wydm piaskowych.

Ponadto rady miały zadbać o targi i jarmarki w miastach i osadach powiatu. Mogły także wyrażać swoje stanowisko co do zmiany statusu prawnego podupadłych miast poprzez pozbawienie ich praw miejskich i przekształceniu w osady wiejskie oraz opiniowały zmiany granic powiatu i okręgu sądowego.

Swoje uchwały i wnioski rada powiatu przekazywała naczelnikowi powiatu, który uznawał je za uzasadnione bądź nie, a te zasadne miał wykonywać. Natomiast niezasadne ze swoimi uwagami przedkładał w ciągu 15 dni gubernatorowi, który kierował je do rządu gubernialnego celem realizacji. To, co przekraczało kompetencje szczebla gubernialnego, a zasługiwało w opinii czynnika urzędowego na wykonanie, odsyłano do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Materie nieuwzględnione przez rząd gubernialny, celem informacji miał gubernator przekazywać radzie gubernialnej. Ustawa ustalała procedurę postępowania w sprawach dotyczących kilku powiatów położonych w różnych guberniach. Tutaj droga służbowa wiodła od naczelnika powiatu poprzez gubernatora, który występował do gubernatora innej guberni, a ten kierował problem do właściwego podległego mu naczelnika powiatu<sup>17</sup>.

Poza radami gubernialnymi i powiatowymi wprowadzono w Królestwie rady miejskie. Radnych wybierały zgromadzenia wyborcze miejskie, zaś miasta Królestwa Polskiego zostały podzielone na trzy grupy (rzędy). Miastem pierwszego rzędu była Warszawa, w której ustawa *o radach miejskich* ustaliła liczbę radnych na 24, w miastach drugiego rzędu liczba radnych miała wynieść 12, zaś trzeciego rzędu – 8. Przewidywano także funkcję zastępcy radnego. Określono kadencję radnych na sześcioletni okres, z zastrzeżeniem procedury odnawiania tego grona corocznie w 1/6 w Warszawie, w innych zaś miastach w połowie co 3 lata. Oprócz rad miejskich ukaz carski tworzył magistraty, które wspólnie z radami miały sprawować zarząd sprawami miejskimi. W Warszawie i miastach drugiego rzędu magistrat miał być tworzony przez prezydenta i 2 radnych. Prezydent Warszawy miał być nominowany przez cesarza na wniosek Rady Administracyjnej, w pozostałych miastach prezydenta powoływała Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych. Prezydenci mieli

---

<sup>17</sup> *Ustawa o radach powiatowych...*, s. 157-163.

przewodniczyć obradom rad miejskich. Radni musieli uzyskać nominację do pełnienia swojej funkcji – w Warszawie Rady Administracyjnej, zaś w miastach drugiego rzędu Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. W pozostałych miastach (III rzędu) mianował ich właściwy rząd gubernialny. Posiedzenia rad miejskich miały się odbywać okresowo, ale prezydent osobiście lub na żądanie więcej niż 1/3 radnych mógł zwołać sesję ekstraordynaryjną rady. Dla ważności obrad ustawa wymagała obecności na posiedzeniu co najmniej 5 radnych. Uchwały zapadać miały zwykłą większością głosów, przy ich równości przeważał głos prezydenta. Radzie Administracyjnej imperator przyznał atrybucję do rozwiązywania rad miejskich i do powołania w to miejsce rad tymczasowych, których kompetencje ograniczone byłyby wyłącznie do „[...] sprawowania gospodarczego zarządu miasta”. W takim wypadku należało w ciągu 6 miesięcy przeprowadzić ponowne wybory.

Rady miejskie w ustawie uzyskały uprawnienie do układania budżetu miasta oraz prowadzenia spraw natury gospodarczej, jak też nadzór nad działalnością miejskich instytucji publicznych. Kontrolowały stan własności miejskiej oraz decydowały o sposobie jej wykorzystania. Mianowały także oraz zawieszały i zwalniały urzędników zatrudnionych w zarządzie miasta i instytucjach miejskich. Uchwały rad miejskich dotyczące umów, których przedmiotem miało być obciążenie, sprzedaż bądź zamiana nieruchomości miejskich, a także długoletnia, powyżej 12 lat trwająca dzierżawa wymagały akceptacji stosownych władz rządowych.

Magistratowi powierzono natomiast rolę miejskiej egzekutywy, wprowadzającej w życie postanowienia i rozporządzenia władz rządowych oraz uchwał rady miejskiej. Do jego zadań należało między innymi: ściąganie dochodów, dokonywanie wypłat z kasy miejskiej, opieka nad majątkiem miejskim, sporządzenie listy mieszkańców miasta mających stanąć do poboru wojskowego, nadzór nad handlem i działalnością zarobkową na terenie miasta, troska o stan dróg i bezpieczeństwo przeciwpożarowe oraz utrzymanie rzeźni miejskiej jak też aresztu<sup>18</sup>.

Ukazem podpisanym przez Aleksandra II, wprowadzającym na obszar Królestwa Polskiego samorząd w postaci rad gubernialnych, powiatowych i miejskich towarzyszyła pochodząca z tej samej daty, 24 maja (5 czerwca) 1861 roku, *ustawa o wyborach*. Czynne prawo wyborcze do rad powiatowych i miejskich przyznawała ona poddanym Królestwa Polskiego płci męskiej, umiejącym czytać i pisać po polsku, mającym ukończony 25. rok życia, bez względu na pochodzenie stanowe i wyznanie. Te przesłanki obwarowane zostały jeszcze cenzusem majątkowym. Do rad powiatowych mogli być wybierani właściciele nieruchomości oraz posiadacze wieczyści (wieczyści dzierżawcy, wieczyści czynszownicy, emfiteuci), jak też osoby reprezentujące instytucje religijne, po-

---

<sup>18</sup> *Ustawa o radach miejskich...*, s. 144.



siadające nieruchomości leżące na obszarze danego powiatu i opłacający stałe podatki na kwotę 6 srebrnych rubli. Wyborcami do rad miejskich zostawały osoby będące właścicielami bądź posiadaczami nieruchomości położonych w mieście i opłacające stałe podatki w wysokości powyżej 4 rubli srebrnych rocznie. Stosowne rozwiązania przyznawały także czynne prawo wyborcze współwłaścicielom nieruchomości oraz dzierżawcom, o ile spełniali oni powyższy obowiązek podatkowy. Do kręgu osób, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze należeli także ci poddani, którzy osiąkali dochód roczny w wysokości nie mniejszej niż 180 rubli i wykazywali się wpisem do ksiąg stałej ludności miasta i powiatu co najmniej na rok przed sporządzeniem list wyborczych. Nie miały natomiast czynnego prawa wyborczego osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu oraz oskarżone, jak też bankruci.

Bierne prawo wyborcze w wyborach do rad powiatowych i miejskich przysługiwało wyborcom należącym do właściwych zgromadzeń wyborczych (wyborcy każdego okręgu wyborczego stanowili zgromadzenie wyborcze) oraz mającym skończony 30. rok życia. Ponadto w przypadku kandydowania na członków rad powiatowych lub rady miejskiej warszawskiej musieli oni być właścicielami bądź posiadaczami nieruchomości leżących na terenie powiatu, do którego rady chcieli wejść jako radni lub na obszarze Warszawy, jak też musieli spełniać wymóg opłacania stałych podatków w wysokości powyżej 15 rubli rocznie. Wymóg ten dotyczył także współwłaścicieli i dzierżawców. Ponadto w bierne prawo wyborcze do rady miejskiej warszawskiej i rad powiatowych wyposażono:

- 1) przełożonych i profesorów wyższych uczelni;
- 2) osoby, które „wsławiły się przez swoje talenta i wiadomości”, a także mogące poszczycić się wybitnymi osiągnięciami na polu rozwoju przemysłu narodowego, handlu lub „sztuk wyzwolonych”, a których listę zatwierdzała Rada Administracyjna;
- 3) kupców należących do gildii;
- 4) przemysłowców lub rzemieślników zatrudniających w ostatnim roku przed wyborami co najmniej 10 czeladników.

W przypadku biernego prawa wyborczego do pozostałych rad miejskich poza warszawską, katalog wymagań ulegał pewnej modyfikacji. Można było zatem dokonać wyboru spośród osób opłacających podatek z tytułu własności nieruchomości w wysokości ponad 10 rubli rocznie, a także z grona profesorów i przełożonych wyższych zakładów naukowych, jak też osób, które z tytułu swych zasług oraz dokonań na niwie przemysłowo-handlowej lub „sztuk wyzwolonych” znalazły się na liście sporządzonej przez Radę Administracyjną. Mogli także kandydować do rad miejskich w miastach II i III rzędu kupcy, których nazwiska figurowały w księgach kupieckich, oraz fabrykanci i rzemieślnicy, którzy co najmniej na rok przed wyborami zatrudniali przynajmniej 3 czeladników.

Co do wyboru do rad gubernialnych, ustawa przewidywała ich pośredni charakter. Po dokonaniu przez rady powiatowe zatwierdzenia wyboru radnych miano przystąpić do elekcji członków rad gubernialnych i ich zastępców spośród radnych rad powiatowych. Wybrany na radnego gubernialnego radny powiatowy miał złożyć oświadczenie, którą funkcję z tych dwóch wybiera. Prawo w przypadku wyboru do wszystkich rodzajów rad zezwalało po zakończeniu kadencji na ponowne ubieganie się o wybór<sup>19</sup>.

W Rosyjskim Głównym Archiwum Historycznym w Sankt-Petersburgu zachował się niezwykle ciekawy, sporządzony w 1864 roku, dokument w języku rosyjskim stanowiący zestawienie przebiegu wyborów do rad powiatowych i miejskich w Królestwie Polskim oraz opis podejmowanych przez nie działań. Zawarte w nim relacje oparte zostały na informacjach uzyskanych z Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych<sup>20</sup>.

Termin wyborów do rad powiatowych określiła Rada Administracyjna, wyznaczając go na czas od 11 (23) września do 28 września (10 października) 1861 roku, wyłączając z tego okresu soboty i niedziele oraz święta obchodzone przez wyznawców judaizmu. Zalecono również, iż wybory ma poprzedzić ogłoszenie list wyborców oraz sporządzenie stosownych obwieszczeń i zaproszeń do wzięcia w nich udziału. Spisy wyborców ogłaszano od 15 (27) sierpnia poczynając, a kończąc ich ujawnienie 25 sierpnia (6 września) 1861 roku. Przez kolejne 10 dni można było wnosić skargi na decyzje podjęte w tej mierze przez naczelników powiatów. W Królestwie Polskim utworzono wówczas 89 okręgów wyborczych, biorąc pod uwagę przy ich powoływaniu przede wszystkim to, by w każdym z nich było nie więcej aniżeli 600 i nie mniej niż 200 wyborców<sup>21</sup>. W guberni warszawskiej podział wyłonił 25 okręgów wyborczych, w których czynne prawo wyborcze przysługiwało 7962 osobom, zaś bierne prawo wyborcze – 2464 uprawnionym. W guberni radomskiej natomiast było 20 okręgów wyborczych, 3777 osób dysponowało czynnym prawem wyborczym, zaś biernym – 1228 osób. Gubernia lubelska została podzielona na 21 okręgów wyborczych (4995 osób dysponowało w niej biernym, a 1375 czynnym prawem wyborczym). W guberni płockiej utworzono 11 okręgów wyborczych, w których czynne prawo wyborcze przysługiwało 3990 wyborcom, zaś krąg osób mogących kandydować do rad powiatowych zawężony został do 1358 osób. W ostatniej z guberni Królestwa Polskiego,

<sup>19</sup> *Ustawa o wyborach...*, s. 137-143.

<sup>20</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo, II. Ujezdnyje i gorodskie sowiety, Ob otkrytii i zaniatiach ujezdnych i gorodskich sowietow w Carstwie Polskom, (Iz swiedienij Prawitelstwiennoj Komisiji Wnutriennych Diel)*, [Sankt-Peterburg] 1864, s. 1.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 1-2; jeden z powiatów został podzielony na 5 okręgów wyborczych, jeden na 4 okręgi, w 11 powiatach utworzono 3 okręgi, w 21 powiatach – 2 okręgi i po jednym okręgu wyborczym utworzono w 5 powiatach Królestwa Polskiego, co w sumie dało 89 okręgów wyborczych w 39 powiatach.

augustowskiej, liczby przedstawiały się następująco: w 12 okręgach wyborczych wyborcy stanowili 4136 osób, zaś w bierne prawo wyborcze wyposażone były zaledwie 763 osoby. W sumie, jak zakładano, w Królestwie Polskim uprawnionych do głosowania w wyborach do rad powiatowych było 24 860 osób, zaś krąg osób mogących być wybranymi wynosił 7188 wyposażonych w bierne prawo wyborcze. Liczby te uległy pewnej korekcie po ujawnieniu spisów wyborców – w końcowym zestawieniu sumarycznym 25 284 mieszkańców Królestwa dysponowało czynnym prawem wyborczym, zaś 7299 osób mogło kandydować do nowo powstałych wówczas rad powiatowych.

Zgodnie z wytycznymi Rady Administracyjnej wybory rozpoczęły się 11 (23) września 1861 roku i odbywały pod kierunkiem sędziów pokoju oraz w obecności komisarzy rządowych. Frekwencja wyborcza wyniosła 4/5 ogólnej liczby uprawnionych<sup>22</sup>. Tak wysoki odsetek uczestnictwa w wyborach był wynikiem nie tylko wynikiem neutralnej postawy czy wręcz poparcia władz rządowych pragnących, by doszły one do skutku<sup>23</sup>, jak też stanowiskiem przynajmniej części środowiska czerwonych, w imieniu których 21 września 1861 roku na łamach „Strażnicy” zamieszczono tekst nawołujący do wzięcia w nich udziału i głosowania na „[...] ludzi zacnych, którzy kochając ojczyznę będą mieli jej dobro na widoku” i przestrzegający zarazem przed lansowaniem postawy biernej, mogącej sprzyjać wyborowi kandydatów rządowych, którzy „[...] będą przeszkadzać i utrudniać wszelkie pożyteczne dążności”<sup>24</sup>.

W wyniku przeprowadzonych wyborów do rad powiatowych wybrano ogółem 615 osób, w tym w guberniach:

- 1) warszawskiej – 204 deputowanych;
- 2) radomskiej – 129;

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 2; wyjątkiem był tutaj powiat ostrołęcki położony w guberni płockiej, według raportu komendanta żandarmerii w Ostrołęce kierowanego z datą 11 września 1861 roku na ręce namiestnika Królestwa Polskiego hrabiego Karola Lamberta, w dniu 11 września zebrani dla dokonania wyboru do rady powiatu ostrołęckiego uczestniczyli w uroczystościach religijnych w kościele parafialnym, podczas których śpiewano hymn „Boże coś Polskę ...”, a następnie wyborcy: ziemianie, drobna szlachta, duchowieństwo oraz Żydzi udali się do miejsca, gdzie miało się odbyć głosowanie i sporządzili tam petycję do namiestnika z prośbą o zwiększenie ich uprawnień wyborczych. Następnie przystąpiono do wyborów, które trwały do godziny 17:30. Pod koniec wyborów, koło budynku, w którym się odbywały, pojawił się oddział artylerii, wracający do koszar z ćwiczeń. Dowodził nim pułkownik Petrow, który spostrzegłszy zgromadzenie kazał otoczyć budynek i skierował do okien lufy dwóch dział, stawiając przy nich kanonierów z zapalonymi lontami, grożąc zarazem otworzeniem ognia, gdyż uznał tak liczne zgromadzenie za bunt. Zgromadzeni w tej sytuacji wyborcy przerwali procedury wyborcze, opieczetowali urny z głosami, spisano protokoły z zajścia i wysłano je do Warszawy. Petrow przypłacił tę akcję dymisją, a wybory musiały zostać powtórzone: w okręgu wyborczym ostrołęckim odbyły się 9(21) lipca, zaś w ostrowskim 12(24) lipca 1862 roku – porównaj szerzej opisuje te wydarzenia: W. Przyborowski, *Historia dwóch lat 1861-1862*, cz. I, *Rok 1861*, t. III, *Czerwiec-Grudzień*, Kraków 1894, s. 297-298.

<sup>23</sup> W. Przyborowski, *Historia dwóch lat...*, cz. I, *Rok 1861*, t. III, s. 297.

<sup>24</sup> J.K. Janowski, *Pamiętniki o powstaniu styczniowym. Czasy przedpowstaniowe 1854-1862*, t. III, Warszawa 1931, s. 288.

- 3) lubelskiej – 126;
- 4) płockiej – 75;
- 5) augustowskiej – 81.

W tej liczbie w skali całego Królestwa Polskiego skład społeczny osób mających zasiąść w radach powiatowych przedstawiał się następująco:

- ziemianie – 459 osób (w guberni warszawskiej – 160, radomskiej – 98, lubelskiej – 84, płockiej – 57, augustowskiej – 60);
- posiadacze majątków korporacji religijnych – 81 osób (gubernia warszawska – 21, radomska – 17, lubelska – 24, płocka – 10, augustowska – 9);
- wieczyści dzierżawcy – 4 osoby (gubernia warszawska – 2, radomska – 1, lubelska – 1);
- wieczyści czynszownicy – 7 osób (gubernia warszawska – 3, radomska – 2, augustowska – 2);
- dzierżawcy czasowi – 56 osób (gubernia warszawska – 13, radomska – 11, lubelska – 15, płocka – 8, augustowska – 9);
- kupcy – 6 osób (gubernia warszawska – 3, lubelska – 2, augustowska – 1);
- fabrykanci i rzemieślnicy – 2 osoby (wyłącznie w guberni warszawskiej).

Skład rad powiatowych zdominowany został przez właścicieli majątków ziemskich i szeroko rozumianych dzierżawców (poniżej 84%), 13% deputowanych reprezentowało stan duchowny (choć w niektórych radach powiatowych odsetek ten był jeszcze wyższy i wynosił od 20,26 do 33%, np. w radzie powiatu bielskiego na 15 radnych zasiadało aż 5 duchownych). Wyjątkiem zaś była tutaj rada powiatowa włocławska, w składzie której nie znalazł się żaden przedstawiciel duchowieństwa.

Wybrano także 26 Żydów, co stanowiło 4% ogólnej liczby deputowanych do rad powiatowych. Najliczniejszą reprezentację ta grupa ludności posiadała w powiecie kaliskim, gdzie na 18 radnych 3 było Żydami. W 51 radach powiatowych nie było deputowanych wyznających judaizm, zaś w guberni płockiej na 5 wyłonionych składów rad powiatowych zaledwie 1 radny był Żydem. W guberni warszawskiej wybrano 10 osób reprezentujących środowisko żydowskie, w radomskiej – 7, lubelskiej – 3, augustowskiej – 5. Kandydowało ogółem 27 osób wyznających judaizm. Z kolei nie sposób nie wspomnieć o radnych będących wyznawcami islamu. Były ogółem 2 takie osoby, z tego jedna w radzie powiatu bielskiego, a druga – kalwaryjskiego. W trakcie wyborów nie odnotowano żadnych skarg wyborczych, o ile nie liczyć incydentu ostrołęckiego, zaś do fundacji komisarzy rządowych działających przy radach powiatowych powołano w znacznej części naczelników powiatowych<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dziełach Carstwa Polskawo*, II..., s. 3.

W dniu 5 sierpnia 1862 roku Rada Administracyjna zaleciła zwołanie wybranych rad powiatowych w Królestwie Polskim, poczynając od guberni radomskiej<sup>26</sup>. W jej 8 powiatach utworzono następujące rady powiatowe: radomską, kielecką, sandomierską, opatowską, opoczyńską, miechowską, olkuską oraz stopnicką<sup>27</sup>. Pierwsze posiedzenie tych rad zostało zwołane na dzień 13 (25) sierpnia 1862 roku. Sesje rad w 6 powiatach trwały przez 6 dni, w powiecie stopnickim natomiast tylko 3 dni. Najdłużej obradowała rada powiatowa opatowska, bo aż 11 dni, a to z powodu olbrzymiej ilości nagromadzonych i przeznaczonych do rozpoznania spraw<sup>28</sup>.

W trakcie pierwszego posiedzenia nowo wybranych rad powiatowych powinny były mieć miejsce wybory członków rad gubernialnych. Z uwagi na pojawiające się problemy z wykładnią przepisów ukazu Aleksandra II z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku *o wyborach*, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego na wniosek Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych zaleciła stosowanie w tej materii własnych reguł interpretacyjnych tego aktu normatywnego. Wskazywały one *expressis verbis*, iż jeżeli którykolwiek z przewodniczących rad powiatowych zostałby wybrany do składu rady gubernialnej, to ma on obowiązek pozostać na pełnionej funkcji do końca pierwszej sesji rady powiatowej; w przypadku zaś choroby przewodniczącego lub jakiegokolwiek innej przyczyny jego nieobecności, na miejscowym gubernatorze cywilnym ciążył obowiązek wyznaczenia osoby pełniącej czasowo obowiązki przewodniczącego rady powiatowej. Funkcję tę gubernator cywilny mógł powierzyć każdemu członkowi rady powiatowej.

Ponadto Rada Administracyjna przypominała, iż przepisy dotyczące wyborów w sposób dostatecznie klarowny i jasny nie wyjaśniają, kto obejmuje mandat radnego powiatowego w miejsce osoby wybranej do rady gubernialnej z grona członków rady powiatowej. Zgodnie z treścią obowiązującej w tej materii regulacji, na wakujące stanowisko wchodzi kandydaci w kolejności liczby otrzymanych głosów podczas wyborów do rad powiatowych – chociaż niejasnym pozostawało, czy większość głosów dotyczy ogólnej liczby wszystkich 15 lub 18 kandydatów (zastępców członka) zaproszonych do prac rady powiatowej, czy też wyłącznie ogranicza się do liczby głosów oddanych w tym okręgu wyborczym, i którego wybrany uprzednio członek rady powiatu przeszedł do rady gubernialnej<sup>29</sup>. Mając na uwadze treść artykułu 8 ukazu *o wyborach*, który stanowił, że wyborcy każdego okręgu wyborczego tworzą oddzielne zgromadzenie wyborcze<sup>30</sup>, Rada Administracyjna wyjaśniała, iż należy je uważać za odrębny organ, posiadający własne przedstawicielstwo w ra-

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 7-8.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>29</sup> *Ustawa o radach powiatowych...*, s. 157, poz. 41, art. 1.

<sup>30</sup> *Ustawa o wyborach...*, s. 139, poz. 38, art. 8.



dzie powiatu i wolą imperatora było, by w sytuacjach objętych treścią aktów normatywnych, zamieniać osoby odchodzące z grona radnych powiatowych ich zastępcami (członków – kandydatami). Rada Administracyjna podkreślała, iż wynikający z treści ukazu termin „większość głosów” w przypadku zastępcy członka rady powiatowej dotyczy wyłącznie jego okręgu wyborczego, co zarazem oznaczało, że do członków rady powiatowej musiał zostać dokooptowany według klucza większości ilości otrzymanych głosów, zastępca członka rady powiatowej (kandydat) z tego okręgu wyborczego, z którego wybrany został członek rady gubernialnej. Z kolei członkowie rad gubernialnych, pochodzący z wyborów pośrednich, mogli być wybierani z grona radnych rad powiatowych jak i ich zastępców, dlatego że tak radni jak i ich zastępcy w tej sferze zachowywać mieliby taki sam status prawny, a ponadto w przypadkach wynikających z treści prawa zastępcy wstępowałiby w obowiązki członków rad powiatowych. Rada Administracyjna przypominała ponadto, iż porządek wyborów do rad gubernialnych został określony w artykule 18 ustawy o wyborach, który stanowił, iż głosowanie odbywać się miało w formie pisemnej, na kartach zapisanych w języku polskim, na których umieszczano imiona i nazwiska kandydujących. Następnie wrzucano je do urny umieszczonej na stole prezydialnym. W przypadku równej ilości otrzymanych głosów przez kilku kandydatów, o wyborze decydował przewodniczący zgromadzenia wyborczego<sup>31</sup>. Zgodnie z tymi wytycznymi dokonano w radach powiatowych guberni radomskiej wyborów do rady gubernialnej, a także w 8 powiatach rady powołały z własnego grona 48 członków delegacji do oczynszowania włościan<sup>32</sup>.

W trakcie swoich prac rady powiatowe w guberni radomskiej podjęły kilka istotnych problemów w kwestiach kompetencji przekazanych im ustawowo. Dotyczyły one przede wszystkim spraw szkolnictwa, komunikacji, ochrony zdrowia, ustroju miast i ich gospodarki, więziennictwa i jarmarków. W pierwszej puli zagadnień rada powiatu opoczyńskiego wyraziła prośbę, by władze szkolne ułatwiły otrzymywanie nauczycielom świadectw zawodowych i ażeby nałożono na ludność chłopską obowiązek wysyłania ich dzieci odpłatnie do szkół. Ponadto radni żądali, by w 3 miastach z największym odsetkiem ludności pochodzenia żydowskiego wyznaczono dodatkowo jednego nauczyciela, co miało skutkować dynamiką sukcesu na polu kształcenia młodzieży tej narodowości w szkołach chrześcijańskich. Rada powiatu sandomierskiego z kolei wysłała swoich upęnomocnionych delegatów do okręgów wyborczych z celem pozyskania tam dodatkowych środków finansowych, przeznaczonych na stworzenie jak największej liczby szkół w miastach i wsiach. W powiecie miechowskim rada zajęła się przedłożonym jej projektem uchwały dotyczącej

<sup>31</sup> Ibidem, s. 141, poz. 38, art. 18.

<sup>32</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn.. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 7-8; patrz też szerzej o próbie reformy czynszowej Aleksandra Wielopolskiego: D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 51-53.



niezbędności tworzenia nowych szkół elementarnych na terenie każdej parafii, obejmującej jednak nie więcej aniżeli 200 nieruchomości. Uznano jednak, że przyjęcie takiego rozwiązania może pozostawać w ewidentnej sprzeczności z nową ustawą *o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim* z dnia 8 (29) maja 1862 roku<sup>33</sup>, a także z projektami tworzenia szkół wiejskich w ramach mającej nastąpić regulacji stosunków włościańskich. Zdecydowano zatem, iż plenipotenci rady powiatu miechowskiego znajdą środki przeznaczone na rozszerzenie dostępu do edukacji na szczeblu podstawowym i utworzą niezbędne dla realizacji tego planu fundusze celowe. Rada zdecydowała się także na skierowanie do władz rządowych prośby, by te wyraziły ewentualnie zgodę na przekazanie jej dla realizacji tych zamierzeń części środków finansowych z majątków poduchownych, głównie z przeznaczeniem na powstanie w Miechowie szkoły powiatowej. Przyjęto także uchwałę, że dopóki ukaz *o wychowaniu publicznym* nie wejdzie w pełni w życie, do tego czasu każdy właściciel ziemski z powiatu miechowskiego powinien, przeznaczając na to własne fundusze, dążyć do poszerzenia kręgu osób korzystających z dobrodziejstwa możliwości szybkiego zdobycia wykształcenia. Rada powiatu olkuskiego zdecydowała się prosić władze rządowe o zezwolenie na utworzenie w Olkuszu czteroklasowej szkoły powiatowej ogólnej, finansowanej ze środków miejskich, albowiem na terenie właśnie tego powiatu, oprócz szkół elementarnych, nie było żadnego zakładu naukowego wyższej rangi.

Ponadto radni proponowali w miejscowościach o większym stopniu zasiedlenia, jak też w miasteczkach z rozwijającym się przemysłem, dokonanie przekształceń szkół elementarnych jednoklasowych w dwuklasowe oraz otwarcie w miastach z dużą liczbą zamieszkałych tam Żydów szkół dla ich dzieci, z podkreśleniem konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu nauczania języka polskiego. Rada powiatu radomskiego oprotestowała natomiast likwidację Szkoły Rolniczej znajdującej się pod Radomiem<sup>34</sup>, żądając pozostawienia tego zakładu naukowego, a ponadto proponowała stworzenie w Zwoleniu szkoły rzemieślniczej finansowej ze środków miejskich, jak też stopniowe uruchamianie w większych miejscowościach szkół rzemieślniczo-niedzielnych. Wskazała także na potrzebę stworzenia w Jastrzębi, Kazanowie, Magnuszewie, Przytyku, Wolanowie oraz Sieciechowie szkół elementarnych. Rada powiatu radomskiego podkreślała potrzebę wprowadzenia obowiązku szkolnego na poziomie podstawowym dla dzieci wszystkich wyznań pochodzących tak ze wsi jak i z miasteczek, w których populacja przekroczyła 300 osób. Radni powiatu opatowskiego wskazywali na potrzebę powołania szkół elementarnych we wszystkich wsiach, określając zarazem granice wynagrodzenia nauczycieli w przedziale od 60 do 120 rubli rocznie, z wyłączeniem kosztów mieszka-

<sup>33</sup> Patrz szerzej: D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 49-51.

<sup>34</sup> *Ustawa o wychowaniu publicznym w Królestwie Polskim*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 319, art. 190, poz. 58.

nia oraz użytkowanej ziemi. Proponowali również, by utworzyć w Wąchocku szkołę pięcioklasową, natomiast w Kunowie – dwuklasową<sup>35</sup>.

Oprócz kwestii związanych z problematyką edukacyjną rady powiatowe guberni radomskiej podjęły podczas swoich sesji sprawy komunikacji. Rada powiatowa sandomierska zajęła się kwestiami finansowania budowy dróg wiejskich ze środków uzyskanych z podatków, zalecając zarazem jednemu z deputowanych, by ten w jej imieniu nadzorował niezbędne procedury. Uznano zarazem, iż środki pieniężne przeznaczone na realizację tego powinny w przyszłości wpływać do powiatowego urzędu skarbowego, a wydatkowane być mogły wyłącznie na podstawie decyzji rady lub osób posiadających jej pełnomocnictwo. Zdecydowano również o kontynuacji rozpoczętych wcześniej robót drogowych na traktach: sandomierskim, opatowskim oraz opatowsko-staszowskim. Natomiast radni powiatu opatowskiego zaproponowali, by w miejsce szarwarku w wymiarze 2 dni roboczych wprowadzić opłatę pieniężną, przyjmując dzień robocizny pieszej za równowarty kwocie 20 kopiejek, zaś konnej – 50 kopiejek. Ponadto zaakceptowali oni projekt budowy szosy z Ilży do Solca nad Wisłą. W powiecie opoczyńskim rada powołała komisje drogowe, zmieniając zarazem tych członków, którzy w jej opinii nie spełnili pokładanych w nich oczekiwań. Rada powiatowa stopnicka podkreślała natomiast w swojej uchwale, iż fundusze pochodzące ze środków uzyskanych z szarwarku powinny być przeznaczone wyłącznie na potrzeby powiatu<sup>36</sup>. Radni powiatu olkuskiego uznali, że w ówczesnej sytuacji budowa drogi łączącej Pilicę z Konieczpolem, z powodu braku funduszy, była niemożliwa, jak też stanęli na stanowisku konieczności pilnego odroczenia dalszych prac przy budowie innych traktów. Rada olkuska podkreślała, że po wprowadzeniu w prywatnych majątkach ziemskich w miejsce pańszczyzny okupu pieniężnego<sup>37</sup>, na włościanach nadal ciążył obowiązek szarwarkowy w naturze, i proponowała, by zamienić go na opłatę pieniężną. Radni powiatu miechowskiego z kolei zajmowali się kwestiami szarwarku, domagając się, by pochodzące z niego resztki środków finansowych z kasy powiatu przekazać do gubernialnego funduszu szarwarkowego, jak też wprowadzić silny nadzór nad wykonywaniem robót drogowych i egzekwowaniem obowiązków z tytułu szarwarku. Natomiast w kwestii rozpoczętych na terenie powiatu miechowskiego prac drogowych, rada uznała, iż bezwzględnie konieczne byłoby wszystkie posiadane sumy pieniężne na realizację tego celu skierować wyłącznie na ukończenie w całości jednego traktu; za najważniejszą uznała drogę powiatową łączącą Skalbierz poprzez Proszowice z komorą celną w Baranie nieopodal Kocmyrzowa. Rada powiatowa kielecka z kolei posta-

<sup>35</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn.. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 8-9.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>37</sup> Szerzej: D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 24-25.

nowiła, by w 1863 roku prowadzić prace na drodze wiodącej z Jędrzejowa do Żarek, dokończyć roboty budowlane na trasie pomiędzy Kielcami a Przedbożem, jak też zamiast zwykłej drogi pocztowej łączącej Chęciny z Częstochową zbudować na tym odcinku szosę. Rada powiatowa radomska podkreślała w uchwale konieczność budowy dróg, jak też wypowiedziała się w kwestii szarwarku w naturze i jego zamiany na opłatę pieniężną, przypominając zarazem o konieczności rozliczenia środków pieniężnych od 1845 roku poczynając, uzyskanych z zamiany świadczeń w naturze wynikających z podatków przeznaczonych na budowę i utrzymanie traktów<sup>38</sup>.

Rady powiatowe guberni radomskiej wyznaczyły z grona swoich radnych pełnomocników mających dokonać inspekcji miasteczek z punktu widzenia obowiązywania tam zasad higieny, a ponadto umocowano ich do żądania od lekarzy powiatowych stosownych świadectw i raportów w tej materii. Rada powiatowa sandomierska na swojej sesji stworzyła nawet specjalny program działań na tej niwie, sprowadzający się do zebrania w powiecie odpowiedniej dokumentacji niezbędnej dla zapoznania się z lokalnymi potrzebami ludności. Rady zajęły się także innymi problemami miasteczek, w których nie powołano rad miejskich – utworzono zatem specjalne delegacje mające zająć się przeglądem środków finansowych zdeponowanych w kasach miejskich, jak też analizą przywilejów i praw miejskich. Przyjęto rezolucję dotyczącą podwyższenia honorariów dla urzędników miejskich, zastrzegając zarazem na przyszłość, iż potrzeba takich efektów powinna być uprzednio wcześniej rozpatrzona przez rady powiatowe, z których stopnicka i opoczyńska stała na stanowisku bezwarunkowej potrzeby karania urzędników miejskich za wszelkie nieprawidłowości. Rada powiatu opoczyńskiego podkreślała też w swojej rezolucji konieczność wymagania od kandydatów do urzędu burmistrza przedłożenia świadectw egzaminacyjnych dokumentujących posiadane przez nich kompetencje administracyjne oraz prawnicze. Rady powiatowe guberni radomskiej debatowały także o remontach kościołów i utrzymaniu cmentarzy, o budowie i przebudowie budynków miejskich, na przykład: stoisk mięsnych w Jędrzejowie i Miechowie, ratuszy w Proszowicach i Żarnowcu, domu przeznaczonego dla burmistrza w Zawichoście. Radni powiatu olkuskiego wystąpili z propozycją otoczenia opieką zabytków historycznych, przywołując przykład zamku w Będzinie pamiętającego czasy króla Kazimierza Wielkiego i uznając, iż stan zachowania tej budowli jest na tyle dobry, że wystarczy dokończyć niewielkiego jej remontu, na koszt skarbu Królestwa Polskiego i miasta, by następnie umieścić w nim dwuklasowe szkoły elementarne: męską oraz żeńską. Ponadto rada powiatu kieleckiego wypowiedziała się w kwestii jak najszybszego zagospodarowania lasów miast Małogoszczy, rada powiatu-

---

<sup>38</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 10.

wa stopnicka wskazywała na potrzebę przyspieszenia otwarcia rad miejskich w Pińczowie oraz w Stopnicy, a rada olkuska wyrażała troskę o jak najszybsze zaopatrzenie Olkusza w dostateczną ilość wody. Radni powiatu radomskiego zainteresowali się losem aresztantów i żądali, by osoby objęte śledztwem nie stykały się z już osadzonymi, aby siedziba sądu poprawczego mogła znajdować się nieopodal więzienia oraz żeby aresztanci mogli zajmować się jakimikolwiek pożytecznymi pracami. Sporo uwagi poświęcono jarmarkom. W opinii rad powiatowych guberni radomskiej odbywały się one znacznie częściej, aniżeli wynikać to miało z przepisów prawa, a zarazem negatywnie wpływały na moralność ludności wiejskiej, głównie poprzez propagowanie w trakcie ich trwania spożywania alkoholu i hulaszczego trybu życia. Proponowano zarządzenie temu problemowi poprzez przyjęcie stosownych środków prawnych, uzasadniając to tym, iż trwał proces reformy statusu prawnego ludności chłopskiej, która wychodząc spod opieki właścicieli ziemskich, nie była jeszcze w pełni gotowa do pracowitego modelu życia w trzeźwości.

Ponadto rady wyrażały swoje opinie co do: powołania w powiatach towarzystw zrzeszających właścicieli ziemskich, przekształceń stosunków administracyjnych i sądowych w gminach, egzekucji należności podatkowych, o powołaniu sądów gminnych, o policji ziemskiej, o wprowadzeniu polskiego systemu miar i wag, o wprowadzeniu do obiegu drobnych asygnat mających być remedium na brak monet o niskich nominałach, o potrzebie pozyskania siły roboczej, sugerując czasowe zaprzestanie poboru rekrutów lub też skrócenie służby wojskowej i zawężenie jej odbywania wyłącznie do granic Królestwa Polskiego. Rada powiatu stopnickiego postanowiła nawet na posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 1862 roku odroczyć wybór członków komisji konskrypcyjnej<sup>39</sup>.

W dwóch powiatach guberni radomskiej członkowie delegacji do spraw oczynszowania włościan zdecydowali się na skierowanie do władz petycji o odroczenie podania informacji o reformie chłopskiej ludności wiejskiej zamieszkałej w prywatnych dobrach ziemskich, który to obowiązek nałożyła Rada Administracyjna w swoim postanowieniu z 10 (22) lipca 1862 roku. Jedna z rad powiatowych, już po wyborach członków delegacji czynszowej, w protokole posiedzenia uczyniła zastrzeżenie, że publikacja informacji o ukazie dotyczącym oczynszowania wyłącznie utrudni prace tej komisji<sup>40</sup>.

Podobne jak w guberni radomskiej zagadnienia trafiły pod obrady rad powiatowych w guberni lubelskiej, których otwarcie nastąpiło 10 (22) września 1862 roku. Należy jednak zaznaczyć, iż nie udało się im uciec od pewnych uwarunkowań miejscowych. Postulowano między innymi, w kwestiach edu-

---

<sup>39</sup> W. Caban, *Rady miejskie i powiatowe w guberni radomskiej w latach 1861-1863*, „Kieleckie Studia Historyczne”, t. IV, Kielce 1985, s. 71 (nadbitka); w tym miejscu składam serdeczne podziękowania autorowi za jej udostępnienie.

<sup>40</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam. Carstwa Polskawo*, II..., s. 11-12.

kacyjnych, by ponownie utworzyć w Chełmie szkołę czteroklasową i, jak zgodnie wnioskowały bialska i zamojska rada powiatowa, nie różnicować szkół rzymsko- i greckokatolickich, tworząc z nich wspólne zakłady naukowe. Rada powiatu bialskiego zwróciła ponadto uwagę, iż spośród 48 parafii unickich, z uwagi na brak pieniędzy, 16 pozostaje nieobsadzonych duchownymi wyznania greckokatolickiego. Stąd też podjęła decyzję o skierowaniu do konsystorza chełmskiego prośby o to, czy nie zdecydowałby o likwidacji parafii unickich, w których liczba parafian byłaby mniejsza aniżeli 500 wiernych, jak też zarazem o przyłączeniu ich do najbliższej położonych większych parafii Kościoła greckokatolickiego. Ta sama rada zaproponowała, by koszty powstania ikonostasów w cerkwiach pokrywali parafianie, co pozwoliłoby na zaoszczędzenie publicznych środków finansowych.

Ponadto rady powiatowe guberni lubelskiej roztrząsały w trakcie swoich posiedzeń sprawy dotyczące polepszenia stanu higienicznego miast, instytucji pożytku publicznego i szpitali. Zajęto się problematyką ochrony zdrowia, więziennictwa, transportu oraz komunikacji, szarwarku, rynków i jarmarków, likwidacji włóczęgostwa i dewastacji mienia. Wskazywano na potrzebę dokonywania różnego rodzaju statystyk jak i na rewizję wynikających z przepisów prawa powinności mieszkaniowych. Część rad powiatowych zwróciła podczas swych obrad uwagę na potrzebę reformy sądownictwa, wskazując na fakt, iż pomiędzy mieszkańcami osiedli wiejskich dochodziło do częstego wzajemnego znieważania się, a zatem należałoby wprowadzić jak najszybciej instytucję sądów gminnych, nie czekając na stworzenie pionu sądownictwa powiatowego, zastrzegając zarazem, że środki odwoławcze od wyroków sądów gminnych należałoby wnosić w sprawach cywilnych do sądów okręgowych, a w sprawach policyjnych – do sądów poprawczych. Sporo uwagi poświęcono sprawie chłopskiej – uznano, że oczynszowanie będzie trudne do przeprowadzenia w 3 powiatach, w których grunty włościańskie oraz grunty obywateli ziemskich nie były skomasowane, tworząc szachownice z arealem pozostającym we władaniu szlachty zaściankowej. Proponowano zatem pilnie i bezwarunkowo przystąpić do uporządkowania, jak również rozgraniczenia dóbr ziemskich, a dopiero następnie przejść do fazy oczynszowania. Zdecydowano o skierowaniu do władz rządowych prośby o stworzenie takich aktów normatywnych, które spowodowałyby ostateczne uporządkowanie stanu faktycznego i prawnego nieruchomości ziemskich. Rady powiatowe uznały, że na terenie powiatu powinni być stale zatrudnieni geometrzy zajmujący się pomiarami gruntów oraz iż należy uzyskać od administracji rządowej ostateczną odpowiedź na pytanie, czy włościanie zostali bezwarunkowo zobligowani do pomocy przy pomiarze ziem przeznaczonych do oczynszowania, czy też wyłącznie przy podziale gruntów, już po dokonanych obliczeniach?<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem, s. 12-13.



Rady powiatowe guberni lubelskiej formułowały też prośby o zezwolenie na powstanie na obszarze ich właściwości stowarzyszeń jednoczących właścicieli ziemskich, na wprowadzenie poprzedniego, polskiego systemu miar i wag, dla zapobieżenia brakowi drobnej monety, o zezwolenie wszystkim notariuszom na sporządzanie aktów w sprawach czynszowania włościan bez względu na ich właściwość miejscową, dotyczące budowy stacji telegraficznych i o zezwolenie na stworzenie w niektórych miastach bibliotek publicznych. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych podkreślała jednak w swoim sprawozdaniu, iż niektóre z rad powiatowych w guberni lubelskiej przekroczyły przyznane im ukazem kompetencje i podjęły dyskusję w sprawach ich zupełnie niedotyczących. W puli tych zagadnień wymieniono: zmniejszenie okresu wysługi lat zaliczanych do stażu emerytalnego urzędników, zwiększenie pobieranego przez nich honorariów czy też zmiany decyzji dotyczących zsyłki poza granice Królestwa Polskiego. Tego typu działania *contra legem* najbardziej zauważalne pozostawały w pracach rad powiatowych: łukowskiej, bialskiej oraz hrubieszowskiej, jak też krasnostawskiej, i głównie dotyczyły powołania członków delegacji do spraw czynszowania włościan oraz komisji konskrypcyjnej. Rady powiatowe krasnostawska i hrubieszowska podjęły na swoich posiedzeniach także dyskusję o konieczności skierowania supliki do władz rządowych z żądaniem wprowadzenia czasowo zmian w poborze rekrutów, a to z racji braku siły roboczej, wraz z sugestią, by żołnierze z terenu Królestwa Polskiego odbywali służbę wyłącznie na jego terytorium. Członkowie hrubieszowskiej i bialskiej delegacji do spraw czynszowych dali też wyraz swojemu stanowisku co do wykładni instrukcji Rady Administracyjnej z dnia 22 lipca 1862 roku skierowanej do wójtów gminnych, uznając, iż skoro jej postanowienia przyznają uprawnienia opiekuna dla spraw włościańskich wyłącznie komisarzowi rządowemu (ekonomicznemu), to należy ją interpretować w ten sposób, że taki sam status prawny im również przynależy. Rada powiatu krasnostawskiego, dyskutując o czynszowaniu włościan, wskazywała na negatywne skutki upublicznienia wyjaśnień rządowych do treści prawa o czynszowaniu.

W opinii Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych jednak najbardziej nagannie z punktu widzenia legalności przebiegały obrady rady powiatowej siedleckiej, która negowała decyzje władz rządowych, krytycznie wypowiadała się o poborze rekrutów, odmówiła wyboru członków komisji konskrypcyjnej, jak też dopuściła się uchybień merytorycznych i formalnych w treści sporządzonego protokołu ze swoich obrad. Przewodniczący rady powiatowej siedleckiej – Ludwik Górski<sup>42</sup> w treści swojego inauguracyjnego posiedzenia rady wystąpienia krytycznie odniósł się do decyzji cesarza Aleksandra II nakazującej hrabiemu Andrzejowi Zamoyskiemu opuszczenie kraju. Mówił:

---

<sup>42</sup> [W. Przyborowski], *Historia dwóch lat 1861-1862*, cz. II, *Rok 1862*, t. V, *Lipiec–Grudzień*, Kraków 1896, s. 383-384.



„Będziemy pamiętać, panowie, iż miłość i praca dla kraju, były dewizą trzydziestoletnich wysiłków tego męża, którego nagłe wydalenie z naszego środowiska głęboko poraziło nasze serca – i że to one uczyniły go przyjacielem narodu”<sup>43</sup>.

Wypowiedź Ludwika Górskiego wywołała entuzjazm zebranych radnych, którzy następnie odmówili udziału w pracach nad poborem rekrutów oraz uchylili się od wskazania z kręgu swoich wyborców osób mogących zasiąść w komisji konskrypcyjnej. Swój protest co do tej decyzji wniósł obecny na posiedzeniu rady komisarz rządowy Karol Krasuski. Także członkowie delegacji do spraw oczynszowania włościan zażądali takich samych uprawnień, jakie instrukcja Rady Administracyjnej z dnia 10 (22) lipca 1862 roku przyznawała ekonomicznemu komisarzowi rządowemu, uznając ją zarazem za sprzeczną z ukazem cesarskim z 24 maja (5 czerwca) 1862 roku *o oczynszowaniu z urzędu włościan w Królestwie Polskim*<sup>44</sup>. Ogół tych wydarzeń spowodował, iż Rada Administracyjna na wniosek Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych postanowieniem z dnia 28 września (10 października) 1862 roku rozwiązała radę powiatową siedlecką, uznając zarazem za nieważne wszystkie podjęte przez nią uchwały, polecając przeprowadzenie w ciągu roku nowych wyborów organowi wnioskującemu. Zdymisjonowano także Karola Krasuskiego<sup>45</sup>.

W guberni augustowskiej rady powiatowe rozpoczęły swoje posiedzenia 10 (22) września 1862 roku. Podobnie jak w guberni radomskiej i lubelskiej ich uwagę przykuwały problemy oświaty ludowej; zalecono też otwarcie w różnych miejscowościach szkół dostępnych dla osób wszystkich wyznań<sup>46</sup>. Ponadto rady powiatowe wykroczyły poza przyznane im ustawowo uprawnienia, dyskutując o: zniesieniu dostaw dla wojska wprowadzonych jeszcze w 1848 roku z uwagi na toczące się wówczas działania wojenne na Węgrzech; zastosowaniu rachuby czasu wyłącznie według kalendarza gregoriańskiego; odroczeniu poboru rekrutów do armii, by w końcu odstąpić od wyboru osób mających zasiąść w komisji konskrypcyjnej i zająć się problemem ograniczenia służby wojskowej Polaków wyłącznie do obszaru Królestwa Polskiego. Rada powiatu sejneńskiego, w opinii Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, naruszała obowiązujące prawo podczas wyborów członków delegacji czynszowej. Ich opinie, niezgodnie z prawem, zostały wniesione do protokołu

<sup>43</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768; [L. Górski], *Siedleckij ujezdnyj sowiet, Riecz priedsadiatela*, [w:] *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 2 [priłożenije].

<sup>44</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 14-16; D. Szpoper, *Aleksander Wielopolski...*, s. 51-52.

<sup>45</sup> *Królestwo Polskie*, „Czas”, Kraków 14 X 1862, nr 239, s. 2.

<sup>46</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 16.

posiedzenia rady powiatowej sejneńskiej. Wyrażali oni pogląd, iż błędne rozumienie problemu oczynszowania, jak też permanentne wyjaśnianie ludowi treści obowiązujących przepisów i wszelkiego rodzaju zaleceń, przyjmowanie składanych przez włościan drobnych skarg i ich rozpatrywanie, przyczynia się jedynie do wywoływania zamętu społecznego. Działając zatem wbrew prawu, rada powiatowa w Sejnach uchwaliła, by wszystkie sprawy chłopskie były kierowane do delegacji czynszowej, jak też ażeby osoby podburzające włościan zostały za takie czyny srogo ukarane. Rada powiatu kalwaryjskiego<sup>47</sup>, „[...] będąc przekonana o powszechnej nieufności ludności chłopskiej”, przewidując zarazem, iż droga dobrowolnych działań z udziałem właścicieli majątków ziemskich nie doprowadzi do oczynszowania, wyraziła przekonanie, iż należy podążać w myśl wytycznych rządowych i dla zwiększenia szansy na sukces trzeba, by rady powiatowe, oprócz już działających komisarzy i adiunktów ekonomicznych, w przypadkach komasacji prac, powoływały za zgodą gubernatorów cywilnych, pełnomocnych pomocników tych urzędników, a „[...] ten środek nie powiększy wydatków skarbowych, dlatego iż czym prędzej zostanie ukończona sprawa oczynszowania, tym szybciej też zakończy się konieczność wypłacania honorariów funkcjonującym już komisarzom i pomocnikom”.

Rada powiatowa kalwaryjska dyskutowała także o konieczności zmiany przepisów dotyczących egzaminowania geometrów, tak by ograniczona ich do ówczesnej pory liczba mogła jak najszybciej wzrosnąć. Radni wyrazili też pogląd o potrzebie usunięcia przeszkód czynionych przez włościan podczas procedur pomiarów gruntów i nakazanie im świadczenie przy tym odpowiedniej pomocy. Pragnąc likwidacji wynikłych z tego tytułu problemów, które przyczyniają się do zahamowywania wprowadzanych na tym polu zmian, rada podkreślała, że jedną z najistotniejszych przyczyn tego zjawiska są braki kadry profesjonalnych mierniczych – by temu przeciwdziałać, zgłoszono propozycje, ażeby osoby kandydujące do tego zawodu mogły permanentnie, w ciągu całego roku, przystępować do egzaminów państwowych. Deputowani do rady powiatu kalwaryjskiego zwrócili także uwagę na przypadki zaistniałe podczas ogłaszania włościanom wyjaśnień co do treści prawa o oczynszowaniu, które miały rokować nikłymi szansami na przeprowadzenie go w drodze dobrowolnych umów, gdyż ludność wiejską cechować miała nieufność do właścicieli dóbr ziemskich, jak też brak wykształcenia na poziomie elementarnym, co powodowało niezrozumienie kierowanego do niej przesłania. Chłopi żywili przekonanie, iż tak ziemianie jak i obywatele pracujący w delegacji

---

<sup>47</sup> Ibidem, s. 17-18 w dokumencie, błędnie aczkolwiek konsekwentnie, używa się określenia „krasnostawskij ujezdnyj sowiet” – powiat krasnostawski położony był w guberni lubelskiej, nie ma wątpliwości, że chodzi o powiat kalwaryjski w guberni augustowskiej; por. też: *Królestwo Polskie*, „Czas”, Kraków 17 X 1862, nr 242, s. 2; również: *Królestwo Polskie*, „Czas”, Kraków 20 XI 1862, nr 271, s. 2.

czynszowej przy ustalaniu wysokości należnych opłat działają na ich niekorzyść, a zatem mogą oni wyłącznie ufać władzom rządowym, które stają się ich jedynym opiekunem. Taka optyka powodowała, w opinii rady powiatowej kalwaryjskiej, że przejście na drogę czynszowania w sposób dobrowolny jest niemożliwe i konieczne jest wsparcie tego procesu przez rząd. Obawiając się zarazem obniżenia wartości do poziomu niższego niż realny przekazywanych na cele reformy czynszowej gruntów, rada wystąpiła z wnioskiem, by przyspieszyć mianowanie komisarzy i ich pomocników, a także upoważnić rady powiatowe, w przypadkach nawału prac, do wyboru kolejnych pomocników komisarzy ekonomicznych i przedstawiać te kandydatury gubernatorom cywilnym do zatwierdzenia. Rada powiatu kalwaryjskiego wypowiedziała się także o potrzebie powołania towarzystw skupiających właścicieli ziemskich, których otwarcie zostało zapowiedziane przez Radę Administracyjną przy rozwiązywaniu warszawskiego Towarzystwa Rolniczego ponad rok wcześniej, w dniu 25 marca (6 kwietnia) 1861 roku<sup>48</sup>.

W guberni płockiej rady powiatowe przystąpiły do swoich czynności stosunkowo późno, bo dopiero 29 października (10 listopada) 1862 roku. One także zauważyły braki w edukacji na szczeblu najniższym – ludowym i proponowały powiększenie liczby szkół, jak też zapewnienie im narodowego charakteru, dzięki opiece duchowieństwa rzymskokatolickiego. Rada powiatowa lipnowska w sposób szczególny była zainteresowana polonizacją działających na terenie jej właściwości szkół niemieckich, proponując jako jedną z metod wprowadzenie do programu nauczania obowiązkowego języka polskiego.

W swoim sprawozdaniu Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych podkreślała, że rady powiatowe guberni płockiej zajmowały się polepszeniem stanu kraju, lecz na tej drodze dotykały problemów wykraczających znacznie poza przyznane im uprawnienia. Zajmowały się zatem statusem sądu przysięgłych i sprawami dotyczącymi jak najszybszego wprowadzenia sądownictwa gminnego. Najbardziej nagannie potraktowano jednak to, że w żadnym powiecie nie doszło do wyboru deputowanych do komisji konskrypcyjnych, poprzez przywoływanie różnorodnych powodów. Komisarze rządowi protestowali przeciwko takiej postawie radnych w guberni płockiej, prosząc rady o pochylenie się nad tym problemem i argumentując, że taka postawa skomplikuje ich relacje z rządem, który w przypadku jakichkolwiek zaburzeń społecznych odmówić może interwencji zbrojnej, wskazując jako powód to, że „[...] rada powiatowa uznała, iż siła zbrojna nie jest powiatowi potrzebna”. W trakcie wyborów deputowanych do delegacji czynszowych radni wskazywali ponad-

---

<sup>48</sup> Ibidem, s. 17-18; patrz też: *Ustawa o rozwiązaniu Towarzystwa Rolniczego*, [w:] H. Lisicki, *Aleksander Wielopolski...*, t. II, s. 81, poz. 24, art. 2, który brzmiał: „Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych przedstawi do wyższego zatwierdzenia projekt urządzenia w różnych miejscach Królestwa Zebrań (Komicjów) rolniczych”; por. też: W. Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858-1861*, t. II, Warszawa 1904, s. 368.

to, iż cyrkularze rządowe wyjaśniające sens reformy nie pomagają w jej urzeczywistnieniu, a wręcz odwrotnie, mocno komplikują relacje na linii dwór – czynszownicy. Protestowali przeciwko temu komisarze rządowi, przypominając, że władze nałożyły na obywateli ziemskich sprawujących urzędy wójtów obowiązek wyjaśnienia treści aktów instrukcyjnych, a przyczyn braku zaufania chłopstwa do właścicieli dóbr należy poszukiwać w innych źródłach – w zapewnieniach składanych włościanom w początkach 1861 roku, obietnicach, które w końcowym rozrachunku nie mogły zostać zrealizowane, a jednak w sposób widoczny wpłynęły na tok rozumowania ludności wiejskiej. Najbardziej negatywnie jednak Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych oceniła wydarzenia zaistniałe podczas posiedzenia rady powiatowej przasnyskiej – jej przewodniczący Józef Nostetz-Jackowski podczas wygłoszanego przemówienia końcowego potępił pobór do armii, odwoływał się też do postawy hrabiego Andrzeja Zamoyskiego, którego wydano poza granice Imperium Rosyjskiego i Królestwa Polskiego, karząc go w ten sposób za adres, do którego stworzenia szlachta rzekomo miała zostać upoważniona przez namiestnika wielkiego księcia Konstantego Nikołajewicza. Wbrew protestom zgłaszanym przez komisarza rządowego, zebrani zdecydowali o włączeniu tej treści do oficjalnego protokołu. Spowodowało to, podobnie jak w przypadku siedleckim, rozwiązanie rady powiatowej przasnyskiej<sup>49</sup>. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych wskazywała ponadto na wypowiedzi radnych powiatu lipnowskiego, którzy obawiali się przeszkód, z jakimi mogli się zetknąć deputowani delegacji czynszowej podczas swoich prac, upatrując zarazem genezy ich źródeł w nastrojach ludności wiejskiej, która wykazywała dużo mniejszą aniżeli kiedykolwiek wcześniej skłonność do zawierania umów dzierżawy gruntów na czas nieokreślony. Było to spowodowane ponownym rozbudzeniem się oczekiwań chłopskich dotyczących uwłaszczenia. Rada powiatowa lipnowska widziała przyczynę takich zachowań włościan w podaniu do ich wiadomości treści cyrkularza wyjaśniającego przepisy ustawy o oczynszowaniu, który w opinii władz rządowych miał wpłynąć na spacyfikowanie nastrojów wsi, a odniósł skutek wręcz przeciwny, doprowadzając do niepokojów społecznych i antagonizmów pomiędzy włościanami a właścicielami ziemskimi. Rada podkreślała, iż następstwa tej decyzji mogą być zgubne tak dla kraju jak i dla rządu. Tytułem egzemplifikacji przywoływano też wydarzenia mające miejsce na terenie powiatu lipnowskiego w dobrach ziemskich Karnkowo, pozostających nieprzerwanie od kilkuset lat w rękach tej samej rodziny Karnkowskich. Właściciel tego majątku dużo wcześniej zawarł z włościanami umowy dzierżawy gruntów, a pomimo to doszło tam do buntu, zorganizowanego głównie przez parobków i służbę wiejską, podczas którego oskar-

<sup>49</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcja pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 18-19; W. Przyborowski, *Historia sześciu miesięcy. Ustęp z dziejów 1862 roku*, Petersburg 1901, s. 298; W. Grabski, op. cit., t. II, s. 453.

żano władze rządowe o zatajenie ukazu carskiego nadającego im wszystkim na własność 3 morgi ziemi. Kiedy przybyły do Karnkowa naczelnik powiatu wyjaśnił, iż takie rozwiązanie dotyczyło wyłącznie włościan posiadających jakiś areal gruntu, a nie bezrolnych, to w odpowiedzi miał usłyszeć, że „[...] oni nie sądzą, by mogło istnieć takie prawo, które dla jednych byłoby dobrodziejstwem, innych zaś z niego wyłączało”<sup>50</sup>.

Sprawozdanie Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych podkreślało, że komisarz rządowy, wykorzystując uprawnienia przyznane mu przez ustawę *o radach powiatowych*, udzielił radzie powiatu lipnowskiego ostrzeżenia na piśmie, by ta nie angażowała się w sprawy wykraczające poza jej kompetencje. Rada odnotowała to wystąpienie w protokole<sup>51</sup> obrad, ale nie zastosowała się do niego i kontynuowała dyskusję, wskazując, iż kolejną przeszkodą, którą mogą spotkać prace delegacji czynszowej, będzie problem rozgraniczenia gruntów chłopskich, szczególnie w tych miejscach, gdzie wśród arealów dworskich znajdują się działki takich posiadaczy, którzy nie będą chcieli dobrowolnie uczestniczyć w tych procedurach. Tytułem przykładu wskazywano na majątki ziemskie graniczące z gruntami należącymi do drobnej szlachty, czy też na miasteczka prywatne ze skomplikowaną strukturą własności ziem folwarcznych, chłopskich i miejskich. Przypominano, że brakowało środków mogących przymusić takich posiadaczy do uczestnictwa w rozgraniczeniu ziemi. Rada powiatowa lipnowska skierowała też apel do władz rządowych o przyjęcie ogólnej ustawy, która regulowałaby możliwość przymusowego rozgraniczenia dóbr ziemskich nawet wbrew woli ich właścicieli.

Rada powiatu mławskiego, która wyjątkowo zebrała się na pierwsze posiedzenie później, bo dopiero 28 listopada (9 grudnia) 1862 roku<sup>52</sup>, dokonując wyboru członków delegacji czynszowej, zwracała uwagę na wyjątkowo niekorzystne nastroje, które ówczesnie charakteryzowały ludność chłopską na obszarze podległym jej właściwości, wiążąc je z niezrozumieniem idei czynszowania i tym samym zagrażającymi krajowi tak w sensie społecznym jak i ekonomicznym. Genezy tego zjawiska radni powiatu mławskiego poszukiwali jeszcze w dobie panowania imperatora Mikołaja I, który wydał w dniu 26 maja (7 czerwca) 1846 roku ukaz *o urządzeniu włościan*<sup>53</sup>. W ich opinii to właśnie wówczas, na skutek błędnego zrozumienia treści tego aktu norma-

---

<sup>50</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcja pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*. II..., s. 19-20; W. Chościak-Popiel, *Pamiętniki arcybiskupa warszawskiego*, t. I, Kraków 1915, s. 363.

<sup>51</sup> *Ustawa o radach powiatowych*..., s. 159, poz. 41, art. 11.

<sup>52</sup> *Królestwo Polskie*, „Czas”, Kraków 7 XII 1862, nr 286, s. 2.

<sup>53</sup> *Ukaz o urządzeniu włościan z 7 czerwca 1846 roku*, [w:] *Materiały do dziejów uwłaszczenia w Królestwie Polskim*, opr. K. Śreniowska, S. Śreniowski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961, s. 372-374; patrz też: D. Szpopier, *Aleksander Wielopolski*..., s. 51; por. także: Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcja pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*. II..., s. 21, w którym to sprawozdaniu Komisja Rządowa Spraw We-



tywnego, wśród chłopów zaczęły się rodzić niewyobrażalne teorie i pomysły, które skutkowały wrogimi nastrojami wobec właścicieli ziemskich. Od tego momentu zaczęły się mnożyć nieznane do 1846 roku skargi i zarzuty formułowane pod adresem dziedziców, inicjowane i wspierane przez pojawiających się dziwnych, pokątnych, tajnych doradców. Na to dodatkowo nałożyła się inercja administracji Królestwa Polskiego, zaś ogół tych zjawisk, w ocenie radnych mławskich, zagrażał samemu bytowi prawa własności. Rada uznała za konieczne wydanie przez rząd ustawy o obowiązkowym wprowadzeniu oczynszowania, gdyż tylko to „[...]” może uchronić kraj od tej anarchii, w jakiej się aktualnie znajduje”. Ponadto radni mławscy dali wyraz swojemu niepokojowi związanemu z gwałtownym wzrostem liczby zatrudnionych na roli pracowników najemnych, wynagradzanych dniówką wypłacaną codziennie, proponując zarazem dokonanie niezbędnych zmian i upublicznienie poświęconemu temu problemowi postanowieniu namiestnika Królestwa Polskiego z dnia 24 grudnia 1823 roku.

Podobne problemy podnoszone były także w treści wystąpień deputowanych do rady powiatu ostrołęckiego. Tam z kolei położono nacisk na sytuację drobnej szlachty; przedstawiciele tego stanu byli licznie obecni na terytorium powiatu. Wskazywano na fakt znajdowania się w rękach tej warstwy społecznej położonych na wsi drobnych gospodarstw ziemskich, które nie tylko iż nie podlegały procesowi rozgraniczenia, ale co może równie istotne, stanowiły przedmiot licznych rozgorzałych sporów. Wyrażono opinię, iż drobna szlachta powiatu ostrołęckiego była niewykształcona i zdemoralizowana, charakteryzowało ją dodatkowo pieniactwo sądowe, co uwidaczniało się w prowadzonej w tym środowisku olbrzymiej liczbie postępowań sądowych. Wszystko to powodować miało nieefektywność procesów zmierzających do rozgraniczenia areałów gruntowych. W tej sytuacji radni powiatowi ostrołęccy apelowali o stworzenie w skali całego kraju przepisów wymuszających rozgraniczenie gospodarstw ziemskich należących do drobnej szlachty, także mazowieckiej, którą można byłoby zachęcić do takiej postawy, przyznając osobom, dobrowolnie przystępującym do jak najszybszych działań na tej niwie pewne, bliżej nieokreślone zresztą, przywileje. Szczególnie istotne byłoby to w miejscowościach, w których działki posiadały także rodziny chłopskie. Radni uznali, że problem ten wymaga zajęcia stanowiska przez rady innych powiatów<sup>54</sup>.

Podobne problemy nurtowały rady powiatowe na terenie guberni warszawskiej, które zainaugurowały swoje sesje w dniu 29 października (10 listopada) 1862 roku. W trakcie obrad koncentrowano się nad problematyką funkcjonowania gmin i zwiększenia liczby mierniczych i innych urzędników, mając na

---

wewnętrznych błędnie podaje datę ukazów na 4 czerwca 1846 roku, zob. L. Wiatrowski, *W czasie zabórów*, [w:] *Historia chłopów polskich*, red. S. Inglot, Wrocław 1995, s. 120-122.

<sup>54</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*. II..., s. 20-21.



celu przyspieszenie procesów oczynszowania włościan. Dyskutowano także o potrzebie tworzenia instytucji umożliwiających skup należności czynszowych włościan, jak też poruszono cały wachlarz zagadnień rolniczych i gospodarczych związanych, na przykład, z kwestiami uprawy cebuli, ułatwień w sprzedaży płodów leśnych, zalesiania nieużytków, zapobiegania brakowi soli dla bydła czy też przeciwdziałania zachowaniom utajnionych agitatorów, podburzających ludność wiejską. Nie omieszkało poruszyć problemu rozgraniczenia ziem stanowiących własność Kościoła rzymskokatolickiego czy też funkcjonowania instytucji hipoteki w miastach.

Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych zwróciła też uwagę, że niektóre z rad powiatowych guberni warszawskiej przekroczyły przyznane im ustawowo kompetencje, podejmując sprawy należące do właściwości władz rządowych, na przykład: ułatwień w uzyskiwaniu paszportów na wyjazd za granicę, przyspieszenia wprowadzenia sądownictwa gminnego, jak najszybszego zaistnienia stowarzyszeń rolniczych, zwolnienia młodzieży rzemieślniczej z obowiązku rekruckiego etc. Dziewięć spośród dwunastu rad powiatowych guberni warszawskiej nie dokonało wyboru członków komisji konskrypcyjnych, zaś w trzech pozostałych dokonano tej elekcji warunkowo<sup>55</sup>. W siedmiu natomiast powiatach przy wyborze członków delegacji czynszowej, ich rady podniosły, także z naruszeniem prawa, zarzuty co do tego, iż wydany przez Radę Administracyjną cyrkularz wyjaśniający ustawę o oczynszowaniu utrudnił znacznie jego wprowadzenie. Mając to na uwadze, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego po zapoznaniu się z treścią protokołów posiedzeń rad powiatowych w guberni warszawskiej, działając na podstawie artykułu 12 ustawy o radach powiatowych z dnia 24 maja (5 czerwca) 1861 roku uznała za niebyłe i unieważniła narady oraz uchwały zapadłe z przekroczeniem przyznanych radom powiatowym kompetencji. Sankcja ta dotknęła następujące rady powiatowe w guberni warszawskiej: piotrowską, rawską, konińską, wieluńską, gostyńską, sieradzką, włocławską oraz stanisławowską. Utrzy-

---

<sup>55</sup> [W. Przyborowski], *Historia dwóch lat 1861-1862*, cz. II, *Rok 1862*, t. V..., s. 384-385 wskazuje, że rada powiatowa łączycka odmówiła dokonania wyboru argumentując, iż „celem ustanowienia rad powiatowych jest zaprowadzenie pewnych ulepszeń administracyjnych ze względu na potrzeby i dobro kraju, urządzenia zaś poborowe, stanowione jedynie w widokach rządu, są za obrębem takowych ulepszeń; tem więcej, że wyprowadzają poza granice ludność zdrową, tyle dla kraju pożyteczną, zrywają zarazem w dotkliwy sposób węzły rodzinne, a tem samem oddziałują szkodliwie na moralność i są niezgodne z interesami mieszkańców powiatu, którego Rada uważa się być wyrazem; gdy wreszcie pobór obecny odbywa się na wyjątkowych zupełnie zasadach, z tych powodów nie chcąc przyjmować na siebie wobec całego kraju, a w szczególności powiatu ciężkiej odpowiedzialności za wszelkie następstwa, jakieby z powyżej przytoczonych przyczyn kraj dotknąć mogły, Rada powiatowa od wyboru członków do delegacji konskrypcyjnej stanowczo uchyła się”. Podobnie argumentowała rada powiatowa piotrowska, wzmacniając swoje stanowisko danymi statystycznymi, dowodząc, że w latach 1833-1856 w szeregi armii trafiło 11 000 mieszkańców powiatu piotrowskiego, z których powróciło i to w złym stanie zdrowia zaledwie 498 osób, stając się dla powiatu swoistym ciężarem.

mano natomiast uchwały rad powiatowych: warszawskiej, łowickiej oraz kaliskiej<sup>56</sup>.

Dużo mniej uwagi w swojej relacji Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych poświęciła powstałym w Królestwie Polskim radom miejskim. Wykonując delegację zawartą w artykule 1 ustawy *o radach miejskich*, w treści którego stwierdzono: „W mieście stołecznem Warszawie, we wszystkich miastach drugiego rzędu i w znaczniejszych miastach trzeciego rzędu, które Rada Administracyjna na przedstawienie Komisji Rządowej Spraw Wewn[ętrznych] stopniowo oznaczać będzie, ze względu na ludność, dochód kasy miejskiej i wysokość ubezpieczeń nieruchomości, zarząd miejski sprawować będzie Rada Miejska i Magistrat”<sup>57</sup>, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego postanowieniem z dnia 30 czerwca (12 lipca) 1861 roku wyznaczyła 8 bardziej znaczących miasteczek, w których z uwagi na liczbę ludności, wielkość dochodów miejskich i wartość ubezpieczonych od pożaru budowli, powinny być zostać stworzone rady miejskie. W ten sposób na terenie Królestwa Polskiego liczba miejscowości, w których rada miejska wspólnie z magistratem tworzyła zarząd miejski, określona została na 17 miast wszystkich trzech rzędów. Prace przygotowawcze do wyborów do rad miejskich odbywały się na takich samych zasadach jak do rad powiatowych<sup>58</sup>. Czynnym prawem wyborczym na obszarze Warszawy dysponowało 6909, zaś biernym 719 osób. W pozostałych 16 miastach liczby te wynosiły, odpowiednio, 4152 i 868 uprawnionych do uczestnictwa w wyborach do rad miejskich. W skali całego Królestwa Polskiego czynnym prawem wyborczym dysponowało zatem 11 061 osób, zaś bierne przysługiwało 1587 poddanym imperatora Aleksandra II. W Warszawie (miasto I rzędu) wzięło udział prawie 5/7 ogólnej liczby uprawnionych, zaś w pozostałych 16 miastach 3/4 z grupy osób, którym przyznano czynne prawo wyborcze. Procedury wyboru, z małymi wyjątkami zajęły 2 dni. Przekrój społeczny radnych wybranych do rad miejskich w skali całego Królestwa Polskiego był następujący:

- posiadający własność nieruchomości – 96 radnych (z tego w Warszawie – 4, Kaliszu – 11, Łodzi – 1, Zgierzu – 1, Piotrkowie – 7, Częstochowie – 4, Włocławku – 5, Radomiu – 8, Kielcach – 6, Sandomierzu – 3, Lublinie – 8, Siedlcach – 8, Krasnymstawie – 3, Płocku – 8, Puławach – 4, Suwałkach – 9, Łowiczu – 6);
- posiadający niepodzielne prawo własności nieruchomości – 2 radnych (w Warszawie – 1, Kaliszu – 1);

---

<sup>56</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawa*. II..., s. 21-22; patrz też: *Królestwo Polskie*, „Czas”, Kraków 7 XII 1862, nr 286, s. 2.

<sup>57</sup> *Ustawa o radach miejskich...*, s. 144, poz. 39.

<sup>58</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawa*, I..., s. 3-4.

- posiadacze na podstawie jakiegokolwiek nieograniczonego czasem tytułu prawnego – 3 radnych (w Lublinie – 1, Krasnymstawie – 1, Łowiczu – 1);
- posiadający w imieniu stanu duchownego – 10 radnych (w Warszawie – 2, Łodzi – 1, Piotrkowie – 1, Włocławku – 1, Kielcach – 1, Sandomierzu – 1, Pułtusku – 2, Łowiczu – 1);
- dzierżawcy posiadający umowy zawarte na czas określony – 7 radnych (w Warszawie – 5, Sandomierzu – 2);
- przełożeni i profesorowie wyższych zakładów naukowych oraz artyści – 9 osób (w Warszawie – 7, Lublinie – 1, Płocku – 1);
- kupcy gildyjni i figurujący w księgach zgromadzeń kupieckich – 28 radnych (w Warszawie – 4, Łodzi – 7, Piotrkowie – 3, Częstochowie – 2, Włocławku – 2, Radomiu – 3, Sandomierzu – 1, Lublinie – 2, Krasnymstawie – 1, Płocku – 1, Pułtusku – 1, Suwałkach – 1);
- fabrykanci i rzemieślnicy – 29 radnych (w Warszawie – 1, Łodzi – 3, Zgierzu – 11, Piotrkowie – 1, Częstochowie – 2, Radomiu – 1, Kielcach – 1, Sandomierzu – 1, Krasnymstawie – 3, Płocku – 2, Pułtusku – 1, Suwałkach – 2).

Ogółem zatem w skali całego Królestwa Polskiego w wyniku wyborów na funkcję radnego miejskiego powołano 184 osoby, z tego członkami rady miejskiej w Warszawie zostały 24 osoby, w Kaliszu, Łodzi, Zgierzu, Piotrkowie, Radomiu, Lublinie, Płocku i Suwałkach – po 12 osób, zaś w Częstochowie, Włocławku, Kielcach, Sandomierzu, Siedlcach, Krasnymstawie, Pułtusku i Łowiczu – po 8 osób<sup>59</sup>.

Z powyższego zestawienia wyraźnie widać, że podobnie jak miało to miejsce w wyborach do rad powiatowych, większość wybranych radnych reprezentowało warstwę właścicieli nieruchomości, zaś według danych Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych w gronie tym znalazło się 17 urzędników (z tytułu przysługujących im praw właścicielskich lub posiadania). Ogółem w skali całego Królestwa Polskiego prywatni właściciele lub posiadacze stanowili 59% ogólnej liczby wybranych radnych zasiadających w radach miejskich; kupcy, przemysłowcy i rzemieślnicy prawie 30%, zarządzający majątkami kościelnymi – 5,5%, zaś osoby uprawnione do kandydowania z tytułu zasług naukowych także 5,5%. W poszczególnych miastach Królestwa proporcje te ulegały jednak pewnym zmianom. I tak: w Warszawie odsetek uczonych oraz artystów wybranych do rady miejskiej wyniósł 29% z ogólnej liczby radnych; kupców gildyjnych, fabrykantów i rzemieślników – prawie 20%; właścicieli, dzierżawców z umowami zawartymi na czas określony oraz urzędników uprawnionych z tytułu przysługującego im prawa własności – 41%. Władający natomiast majątkami kościelnymi sta-

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 4-5.

nowili w radzie miejskiej warszawskiej 10% deputowanych do tej struktury samorządowej.

Nieco inaczej obraz ten rysował się poza Warszawą. W Kaliszu i w Siedlcach do grona radnych miejskich wyborcy powołali wyłącznie właścicieli nieruchomości; w Łodzi kupcy, fabrykanci oraz rzemieślnicy stanowili prawie 83% radnych, zaś w Zgierzu bez mała 91%. W 5 radach miejskich: kaliskiej, radomskiej, siedleckiej, płockiej oraz suwalskiej nie było żadnego radnego reprezentującego stan duchowny. Wybrano do rad miejskich w skali całego kraju 28 Żydów, co stanowiło 15% wszystkich radnych miejskich w Królestwie. W niektórych miastach odsetek ten wynosił aż 25%. W radzie miejskiej w Warszawie radnych pochodzenia żydowskiego zasiadło 3, zaś w 6 radach miejskich guberni warszawskiej było ich 14. W 2 radach miejskich w guberni płockiej było 3 radnych wyznających judaizm, zaś w dwóch radach guberni augustowskiej – 4. Natomiast w guberni radomskiej w żadnej radzie miejskiej nie było radnego reprezentującego tę grupę etniczno-religijną. W raporcie podkreślano, iż mogło to być wynikiem obowiązywania przez wiele lat przywilejów miejskich, dyskryminujących Żydów i dodawano: „Przywileje te obecnie utraciły swoją moc, w wyniku zrównania w prawach Żydów z innymi obywatelami”. Co do zastępców członków rad miejskich (kandydatów), to w Królestwie Polskim wybrano do pełnienia tej funkcji 40 Żydów poza radami miejskimi w Kielcach, Siedlcach oraz Puławach, gdzie nie powołano ani jednej osoby pochodzenia żydowskiego<sup>60</sup>.

Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych wystąpiła ponadto do Rady Administracyjnej z prośbą o zezwolenie na utworzenie w miastach trzeciego rzędu: Hrubieszowie, Kalwarii, Łowiczu oraz Wieluniu kolejnych rad miejskich<sup>61</sup>. Rada Administracyjna w postanowieniu z dnia 23 lutego (7 marca) 1862 roku przychyliła się do tego wniosku i nakazała niezwłocznie przystąpienie do prac zmierzających do utworzenia 4 kolejnych rad miejskich w Królestwie Polskim. Uprawnionych do udziału w wyborach do tych rad było ogółem 744 wyborców, zaś bierne prawo wyborcze przysługiwało 117 osobom. Wybory do rad miejskich w Hrubieszowie, Kalwarii, Łowiczu oraz Wieluniu odbyły się 18 (30) kwietnia 1862 roku. Powołano wówczas ogółem 32 radnych (po 8 do każdej z rad). Wśród nich było: 24 właścicieli nieruchomości, 1 współwłaściciel, 2 posiadacze nieruchomości na czas nieokreślony, 4 osoby władające dobrami kościelnymi oraz 1 kupiec. W tej liczbie 32 radnych, 4 było Żydami, co wynosiło 12,5% ogólnej sumy wybranych wówczas deputowanych do rad miejskich.

Raport stworzony na podstawie informacji Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych podkreślał, iż radni rady miejskiej krasnostawskiej wystąpili

<sup>60</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>61</sup> *Ustawa o radach miejskich...*, s. 144, poz. 39, art. 1, który dawał delegację Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych do występowania z takim wnioskiem do Rady Administracyjnej.

z prośbą o zwolnienie ich z pełnienia obowiązków deputowanych. Przychylając się do treści tej petycji, Rada Administracyjna postanowieniem z dnia 18 (30) maja 1862 roku nakazała przeprowadzenie nowych wyborów. Ta sytuacja powtórzyła się po kilku miesiącach z nowo wybranymi członkami rady krasnostawskiej wówczas to: „[...] Rada Administracyjna, przekonawszy się o nieprawomyślności rozszerzającej się w umysłach obecnych radnych i nie znajdując w mieście dostatecznej liczby kandydatów, z których można by było utworzyć radę tymczasową dla zarządu sprawami gospodarczymi, definitywnie zlikwidowała krasnostawską radę miejską 16 (23) listopada 1862 roku”. Po tym wydarzeniu w Królestwie Polskim ogółem funkcjonowało 21 rad miejskich<sup>62</sup>.

Z punktu widzenia Rządowej Komisji Spraw Wewnętrznych podczas posiedzeń rad miejskich nie wydarzyło się nic istotnego. Jedynym wydarzeniem godnym odnotowania był epizod związany z działalnością rady miejskiej w Warszawie. Namiestnik Królestwa Polskiego wielki książę Konstanty Niemojewicz w trosce o polepszenie funkcjonowania więzień, w ślad za przedłożonymi mu raportami policji, zwrócił uwagę na warunki panujące w areszcie magistratu warszawskiego, polecając wprowadzić tam konieczne zmiany dla poprawy funkcjonowania tej placówki. Na prezydencie Warszawy i na radzie miasta spoczywał ustawowy nadzór nad miejskimi instytucjami publicznymi<sup>63</sup>, a zatem polecono im przedłożyć raport o zarządzaniu tym aresztem i warunkach higienicznych w nim panujących. W jego treści znalazły się ocenne i negatywne uwagi formułowane pod adresem byłego zarządu policji. Dokument ten został zwrócony przez naczelnika rządu cywilnego Aleksandra Wielopolskiego jego autorom, to jest prezydentowi Warszawy i radzie miejskiej z informacją, że przekroczyła ona ustawowe kompetencje oraz że władze podjęły właśnie działania na rzecz materialnego polepszenia stanu więziennictwa w Królestwie Polskim, a tego typu zarzuty w istocie rzeczy bardziej szkodzą stanowi kraju, aniżeli mu służą<sup>64</sup>.

Materiał powstały ze sprawozdań Rządowej Komisji Spraw Wewnętrznych był próbą ogólnego podsumowania reformy samorządowej w Królestwie Polskim w latach 1861-1862, starał się nakreślić jej przebieg na terytorium całego kraju i może stanowić inspirację dla bardziej szczegółowych badań tego problemu, ale zarazem wypełnia w sposób istotny lukę w zachowanym stanie dokumentów znajdujących się aktualnie w zasobach polskich archiwów.

<sup>62</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 6-7.

<sup>63</sup> *Ustawa o radach miejskich...*, s. 148, poz. 99, art. 18.

<sup>64</sup> Rossijskij Głównyj Istoriceskij Archiw, Sankt-Petersburg, *Kolekcija pieczatnych zapisok*, sygn. 2768, *Materiały po dielam Carstwa Polskawo*, II..., s. 6.

## SELF-GOVERNMENT REFORM IN THE KINGDOM OF POLAND IN 1861-1862

### Summary

The paper discusses the self-government reforms carried out in the Kingdom of Poland in 1861-1862. They formed part of the major political project of Emperor Alexander II to ameliorate his realm. Their implementation in 1861 precipitated the evolution of the policies pursued under the rule of Nicholas I and Prince Ivan Paskievitch. The activities of district and municipal councils, as well as city executive boards are presented as they were intended to be and as they actually were. The paper outlines the legal status of these institutions pursuant to the Tsar's *ukases* of 24 May (6 June) 1861 and describes the tasks assigned to them that defined their powers. The outline covers also provincial councils although they never became operative in the Kingdom of Poland. The district councils in individual provinces had the largest number of tasks assigned to them as they were responsible for education, supervision of infrastructure and living conditions in towns, road construction and maintenance, and the protection of local cultural assets. Many a time, self-government institutions, dominated on the district level by deputies drawn from among landowners and real estate owners, embarked on projects that benefited the interests of this social group. It was also the case that district councils went beyond their statutory powers (commutation of labour dues into money payments by peasants, conscription of recruits, issuance of passports, legal status of civil officers, etc.), which provoked a reaction from the government of the Kingdom of Poland. Municipal councils, in the opinion of the Government Committee for Internal Affairs, did not take such controversial actions.

## LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE ROYAUME DE POLOGNE DURANT LA PÉRIODE 1861-1862

### Résumé

L'article traite des questions liées aux réformes des collectivités locales menées dans le Royaume de Pologne dans les années 1861-1862. Ces réformes font à l'époque partie d'un plan politique de plus grande ampleur, réalisé par l'empereur Alexandre II et consistant en la modernisation des terres sous son règne. Leur entrée en vigueur en 1861 aura pour effet l'évolution du programme politique existant, déterminé par le gouvernement de Nicolas I<sup>er</sup> et du prince Iwan Paskiewicz. L'activité des conseils de poviats institués en 1861 ainsi que celle des conseils municipaux et des autorités municipales est présentée sur le plan normatif et réel. Sur la base des *ukases* du tsar, publiés le 24 mai (6 juin), l'auteur esquisse dans son article le statut juridique des institutions ci-dessus et des conseils de gouvernement auxquels n'ont finalement



pas fonctionné dans le Royaume de Pologne ainsi que de différentes missions ayant servies de base à la définition de leurs compétences. Les conseils de powiat de chaque gouvernorat disposent relativement du plus large catalogue des missions afférentes, s'occupant, entre autres, de l'éducation, du suivi de l'état des villes, du financement de la construction des routes, de la réalisation des rénovations et réparations des voies ou de la protection des biens culturels locaux. Bien des fois, les institutions des collectivités locales – où à l'échelle des poviats dominant les députés issus du milieu des propriétaires des terres et des immeubles – entreprennent les démarches visant à soutenir les initiatives dans l'intérêt de ce groupe sociale. Il arrive cependant aux conseils de powiat de dépasser, dans les résolutions adoptées, le cadre de leurs compétences définies par la loi (problème de fermage des paysans, engagement de la recrue, délivrance des passeports, statut juridique des magistrats, etc.), ce qui aura pour effet la réaction du gouvernement du Royaume de Pologne. Quant aux conseils municipaux, selon la Commission Gouvernementale des Affaires Internes, leur activité n'était pas aussi controversée.

